



KSI.410.005.00.2015
Nr ewid. 13/2016/P/15/053/KSI

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ORGANÓW GMIN
NA RZECZ ZWIĘKSZENIA LICZBY UŻYTKOWNIKÓW
SIECI KANALIZACJI SANITARNEJ**

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

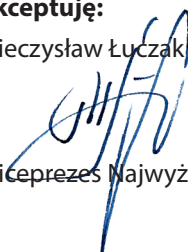
Dyrektor Departamentu Środowiska:
Anna Krzywicka



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22.04.2016 r.



Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

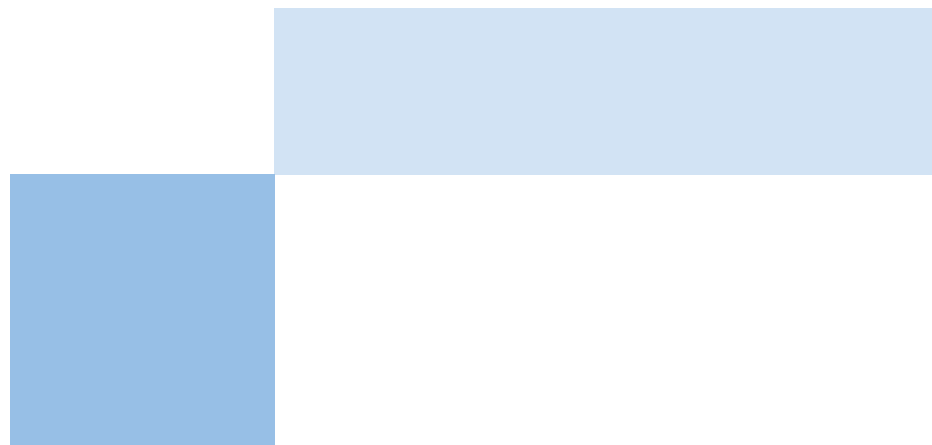
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Oszacowanie planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej	15
3.2.2. Zidentyfikowanie w gminie wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz wszystkich mieszkańców i innych użytkowników tych nieruchomości, którzy powinni korzystać z tej sieci	18
3.2.3. Egzekwowanie od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej	20
3.2.4. Działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.....	25
3.2.5. Działania na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji połączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej.....	26
3.2.6. Osiągnięcie zaplanowanego wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działania organizacyjne podjęte w tym celu.....	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. Przygotowanie kontroli	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

aglomeracja	teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego zrzutu tych ścieków. Wykaz aglomeracji stanowi załącznik do KPOŚK i jego aktualizacji (art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.)
jst	jednostki samorządu terytorialnego
KPOŚK, Program	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
RLM	równoważna liczba mieszkańców – ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT5) w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo wodne)
KE	Komisja Europejska
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2016 r. poz. 23
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.
propozycja planu aglomeracji	dokument opracowany i przedstawiony przez gminę marszałkowi województwa w celu wyznaczenia przez sejmik województwa obszaru i granic aglomeracji (zawartość tego dokumentu określa rozporządzenie w sprawie aglomeracji)
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
rozporządzenie w sprawie aglomeracji	obowiązujące od 29 lipca 2014 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 995). Poprzedzało je rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. Nr 137, poz. 922) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji (Dz. U. Nr 283, poz. 2841, z późn. zm.)
RPO	Regionalny Program Operacyjny
Traktat Akcesyjny	podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 236. z 23.09.2003, s. 33, z późn. zm.

u.c.p.g	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.
UE	Unia Europejska
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.
urząd	urząd gminy, urząd miasta i gminy oraz urząd miasta
u.z.w.o.ś.	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków – Dz. U. z 2015 r. poz. 139
właściciel nieruchomości	właściciel, współwłaściciel, użytkownik wieczysty, oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.)
wskaźnik koncentracji	stosunek liczby mieszkańców aglomeracji przewidywanej do obsługi przez planowaną do budowy sieć kanalizacyjną do długości tej sieci, doprowadzającej ścieki do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu ścieków komunalnych
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej



Kontrola działań organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej (nr kontroli P/15/053) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Stanowi ona kontynuację działań podejmowanych przez NIK, mających służyć ocenie realizacji przez organy samorządu terytorialnego zadań w dziedzinie ochrony środowiska.

Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola stanu ponad siedmioletniej realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (K/12/001/KSI) wykazała niezadowalający stan planowanego w gminach wzrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji (od 5,2% do 60% planu). W związku z tym, w informacji o wynikach kontroli, sformułowano wniosek o zintensyfikowanie działań w celu zwiększenia tej liczby. Budowa sieci kanalizacji sanitarnej realizowana jest na ogół z wykorzystaniem środków UE. W umowach zawieranych przez instytucje wdrażające z beneficjentami, zazwyczaj ustalany jest wymagany do uzyskania efekt ekologiczny, określany jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach projektu. Osiągnięcie założonego efektu i rozliczenie projektu, warunkowane jest skutecznością działań gminy w zakresie zwiększenia liczby mieszkańców i użytkowników instytucjonalnych, korzystających z nowo wybudowanej gminnej sieci kanalizacji sanitarnej.

Kontrola pozwoliła ocenić prawidłowość wykonywania, przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego, omawianych zadań. W wyniku kontroli zidentyfikowano występujące problemy w badanych obszarach oraz określono działania, niezbędne do podjęcia przez te organy, w celu zwiększenia skuteczności realizacji zadań będących przedmiotem kontroli.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań gmin, podejmowanych w celu zapewnienia przyłączenia do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej wszystkich zobowiązanych do tego mieszkańców i innych użytkowników.

Obszar objęty kontrolą

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły działań związanych z:

- ♦ oszacowaniem planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, w tym na etapie wnioskowania o środki UE na budowę sieci;
- ♦ zidentyfikowaniem w gminie wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz wszystkich mieszkańców i innych użytkowników tych nieruchomości, którzy powinni korzystać z sieci;
- ♦ informowaniem i edukowaniem mieszkańców dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej;
- ♦ zapewnieniem dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej;
- ♦ egzekwowaniem od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- ♦ osiągnięciem zaplanowanego w gminie wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działań organizacyjnych podjętych w tym celu.

Badania kontrolne

Badaniami kontrolnymi objęto 28 gmin. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3. Analizowano działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r.

Zakres kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od 19 sierpnia 2015 r. do 17 grudnia 2015 r. Badania prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano w 57 jednostkach informacje, w tym m.in. od Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 16 prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, starostów, wojewodów, marszałków województw oraz przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania kontrolowanych organów wykonawczych gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej. Postępowanie kontrolowanych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli, było niewystarczające i nieskuteczne. W skontrolowanych gminach nie doprowadzono do podłączenia do kanalizacji niemal 5 tys. nieruchomości. W prawie jednej trzeciej z nich odsetek nieruchomości niepodłączonych do sieci, w stosunku do ogólnej liczby nieruchomości mających możliwość takiego podłączenia, wynosił od 11% do ponad 50%.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- ♦ braku wiedzy o realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- ♦ niewszczywania postępowań administracyjnych i nienakazywania tym właścicielom, w drodze decyzji, podłączenia nieruchomości do wybudowanej kanalizacji;
- ♦ nieegzekwowania realizacji omawianego obowiązku, w przypadku sporadycznie wydanych decyzji;
- ♦ nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych oraz zaniechania nadzoru nad prawidłowością ich opróżniania;
- ♦ nierzetelnego oszacowania w aglomeracjach wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej;
- ♦ zamieszczania nierzetelnych danych o liczbie użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w sprawozdaniach z realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych;
- ♦ niezapewnienia właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej w omawianym obszarze.

W efekcie stwierdzonych zaniechań, pod koniec ostatniego roku realizacji planów zawartych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, jedynie w przypadku pięciu kontrolowanych gmin możliwe było potwierdzenie osiągnięcia w aglomeracjach, zaplanowanego przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli również ocenia negatywnie niepodejmowanie, w 75% kontrolowanych jednostek, działań w celu zapewnienia dofinansowania podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej, szczególnie w przypadku osób, które w związku z trudną sytuacją materialną nie były w stanie pokryć kosztów związanych z takim przedsięwzięciem.

Na pozytywną ocenę zasługują podejmowane, na terenie większości kontrolowanych gmin, działania informacyjno-edukacyjne, które w przypadku wielu badanych jednostek, przyczyniły się, zdaniem NIK, do osiągnięcia efektów ekologicznych w postaci wzrostu liczby użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, ustalonej w umowach o dofinansowanie budowy sieci kanalizacji sanitarnej ze środków UE. Najwyższa Izba Kontroli również pozytywnie ocenia sposób ustalania w większości kontrolowanych gmin planowanego do uzyskania wzrostu liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji, założonej do wybudowania przy udziale środków UE, na etapie wnioskowania o te środki.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Jedynie w przypadku pięciu z 28 kontrolowanych gmin, w aglomeracjach wyznaczonych na ich terenie, w pełni osiągnięto zaplanowany w KPOŚK, na lata 2007–2015, przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego. W trzech wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 70 do 94%, w pięciu w granicach 41–56%, a w dwóch na poziomie 30%. Na podobnym poziomie kształtował się, w badanych jednostkach, poziom przyrostu liczby mieszkańców, korzystających z kanalizacji sanitarnej, ustalony w gminnych dokumentach planistycznych. W sześciu gminach nie można było dokonać przedmiotowej oceny ze względu na nierzetelną sprawozdawczość z realizacji KPOŚK. Natomiast w czterech gminach odniesienie się do wielkości planowanej w KPOŚK było niemożliwe ze względu na istotne zmiany wyznaczonych aglomeracji. [str. 31]
2. Według danych będących w posiadaniu 24 kontrolowanych gmin, odsetek nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do liczby nieruchomości mających techniczną możliwość takiego podłączenia w jednej gminie przekraczał 50%, w czterech gminach zawierał się w granicach 20–26%, w trzech mieścił się w granicach 10–20%, w siedmiu zawierał się w granicach 5–10%, a w dziewięciu nie przekraczał 5%. [str. 18]
3. W kontrolowanych gminach praktycznie nie sprawowano nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Pomimo zidentyfikowania na terenie 27 z 28 badanych jednostek niemal 5 tys. przypadków niewykonania ww. obowiązku, wbrew regulacji zawartej w art. 5 ust. 7 u.c.p.g., w niemal trzech czwartych gmin nie wszczynano postępowań administracyjnych, w konsekwencji nie wydawano decyzji nakazujących wykonanie tej powinności. W pozostałych gminach wykorzystywano ten instrument sporadycznie, wszczynając, w badanym okresie, jedynie 66 postępowań, w tym 32 dopiero w trakcie kontroli NIK. [str. 20]
4. W urzędach niemal dwóch trzecich kontrolowanych gmin nie dysponowano wiedzą lub posiadano nierzetelne dane o realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz o sposobie postępowania na terenie tych nieruchomości ze ściekami bytowymi. Aż w 75% badanych gmin nie wykonywano lub nierzetelnie realizowano obowiązek prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych. W przypadku ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków analogiczne postępowanie stwierdzono w przypadku 68% kontrolowanych jednostek. Ponadto organy wykonawcze 17 kontrolowanych gmin (60%), wbrew obowiązującym przepisom, nie sprawowały nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości. Z kolei w pięciu gminach (18%) takie działania miały charakter doraźny i podejmowano je sporadycznie. [str. 18–19]
5. Spośród czterech gmin, w których wystąpiły problemy z realizacją przez właścicieli nieruchomości decyzji, nakazujących ich przyłączenie do kanalizacji, tylko w jednej jednostce prawidłowo egzekwowano wykonanie ww. decyzji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W dwóch gminach nie podejmowano żadnych działań w tym zakresie, a w jednej postępowanie egzekucyjne było obarczone wadą prawną. W efekcie spośród 22 decyzji, nakazujących właścicielom nieruchomości ich przyłączenie do kanalizacji, wydanych w badanym okresie przez organy wykonawcze kontrolowanych gmin, jedynie dziewięć zostało wykonanych. [str. 23]

6. W orzecznictwie sądów administracyjnych oraz komentarzach do u.c.p.g. prezentowano pogląd, iż obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej właściciel posesji realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie, co jest równoznaczne ze zrealizowaniem obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. lub z wykonaniem decyzji administracyjnej wydanej w tej sprawie na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Ww. wykładnia, stosowana przez kontrolowane gminy w praktyce, stwarzała pole do nadużyć. W szczególności dotyczyło to sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, składając wniosek, nie podłączał jej do kanalizacji, a tylko pozorował taki zamiar w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia omawianego obowiązku lub też w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w sytuacji wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji nakładającej obowiązek wykonania takiego przyłączenia, która się uprawomocniła. [str. 24–25]
7. W regulaminach organizacyjnych połowy kontrolowanych urzędów gmin nie przypisano lub nie w pełni przypisano komórkom organizacyjnym realizację zadań, dotyczących zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, w szczególności identyfikowania właścicieli nieruchomości nieprzyłączonych do tej sieci oraz nakazywania im wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. Powyższych zadań nie ujęto także w zakresach czynności pracowników tych urzędów. Brak ich realizacji w tych jednostkach lub wykonywanie w niepełnym zakresie świadczy, w ocenie NIK, o niezapewnieniu przez organy wykonawcze gmin właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej w omawianym obszarze. [str. 33]
8. Na terenie 27 kontrolowanych gmin realizowano w badanym okresie łącznie 31 przedsięwzięć związanych z budową sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE, w tym dziewięć w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, 16 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz sześć w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W umowach zawieranych przez instytucje wdrażające z beneficjentami, w przypadku wszystkich przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PO Liś oraz RPO, ustalony został wymagany do uzyskania efekt ekologiczny umożliwiający ocenę projektów w zakresie ich efektywności. Z kolei w przypadku przedsięwzięć finansowanych w ramach PROW w umowach określono jedynie efekty rzeczowe w zakresie długości sieci kanalizacji sanitarnej, planowanej do budowy, co uniemożliwiało dokonania ww. oceny. [str. 16–17]
9. Spośród 16 kontrolowanych gmin, na terenie których w badanym okresie realizowano przedsięwzięcia związane z budową sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE, dla których ustalony został wymagany do uzyskania efekt ekologiczny, określony jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z kanalizacji, w siedmiu osiągnięto ten efekt na poziomie co najmniej 95%. W trzech osiągnięto go na poziomie 80–89%, w jednej na poziomie 76%, a w trzech w granicach 19–51%. W przypadku dwóch kolejnych gmin, pomimo wykazania uzyskanego efektu na poziomie ponad 100%, sposób jego ustalenia na etapie wniosku o dofinansowanie lub na etapie rozliczenia projektu budził wątpliwości. [str. 32–33]
10. W kontrolowanym okresie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 10 wojewódzkich funduszy dofinansowywało, w formie dotacji lub pożyczek, przedsięwzięcia w zakresie przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Jednakże tylko w przypadku siedmiu spośród 28 kontrolowanych jednostek, pracownicy urzędów gmin oraz przedsiębiorstw

wodno-kanalizacyjnych (działających na terenie tych gmin) podejmowali działania mające na celu zapewnienie właścicielom nieruchomości dofinansowania realizacji omawianych przedsięwzięć. W wyniku tych działań zapewniono dofinansowanie w łącznej wysokości wynoszącej 5.210,8 tys. zł, z tego ze środków własnych (budżet gminy) – 1.507,3 tys. zł oraz źródeł zewnętrznych (NFOŚiGW i wfośigw) – 3.703,5 tys. zł. [str. 27–28, 30]

11. Wszystkie kontrolowane gminy dokonały oszacowania, planowanego do uzyskania w aglomeracjach, wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej w opracowanych propozycjach planów aglomeracji bądź w informacjach przekazywanych Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na potrzeby kolejnych aktualizacji KPOŚK. Jednakże, niemal jedna trzecia z nich dokonała tego nierzetelnie. W sześciu jednostkach zawyżono lub zaniżono ww. szacunki w stosunku do danych wynikających z ewidencji ludności. [str. 15–16]
12. Kontrolowane gminy na ogół rzetelnie ustalały, na etapie wnioskowania o środki UE na budowę sieci kanalizacji sanitarnej, planowany do uzyskania wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji, założonej do wybudowania przy udziale środków UE. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w czterech jednostkach. [str. 17]
13. Na terenie 26 z 28 kontrolowanych gmin prowadzono działania informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. [str. 25–26]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli jednoznacznie wskazują, że u podstaw niewystarczających i nieskutecznych działań w zakresie zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli, legły przede wszystkim zaniechania organów wykonawczych kontrolowanych gmin w zakresie realizacji szeregu nałożonych na nie obowiązków. W istotnym stopniu wpływ na powyższe postępowanie miała niewłaściwa interpretacja przez te organy przepisów u.c.p.g. w zakresie konieczności wydawania decyzji administracyjnych, nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Szereg wątpliwości, zarówno po stronie organów gmin jak i organów sprawujących nadzór nad uchwałami gmin, budziła kwestia niewskazania w przepisach u.c.p.g. konkretnego terminu podłączenia nieruchomości przez jej właściciela do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Brak takiej regulacji bardzo często wskazywano, jako usprawiedliwienie niepodejmowania działań władczych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast w zakresie mobilizowania właścicieli nieruchomości do wykonania obowiązku ich podłączenia do kanalizacji. Przyjęta w przepisach u.c.p.g. zasada, iż wiążący termin wykonania obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej powinien zostać ustalony poprzez wydanie, na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g., decyzji administracyjnej, nie była właściwie interpretowana i nie przyjęta się w praktyce, o czym świadczy znikoma liczba wszczętych postępowań i wydanych decyzji. Mając powyższe na uwadze oraz fakt, iż ww. rozwiązanie, wprowadzone w 2005 r.², sprowadza się do konieczności wydania decyzji tylko po to, aby możliwe było ustalenie terminu realizacji omawianego obowiązku w jednostkowej sprawie, zasadna wydaje się rezygnacja z konieczności wydawania omawianej decyzji oraz ustalenie w przepisach u.c.p.g. wprost konkretnego terminu realizacji obowiązku wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Pozwoli to wyeliminować rozbieżne interpretacje tego

² Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 729).

zagadnienia i umożliwi egzekwowanie wykonania obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, wprost w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³, bez konieczności uprzedniego wydawania w tej sprawie decyzji administracyjnej w trybie ustawy u.c.p.g.

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie prezentowały stanowisko, że obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej właściciel posesji realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie, co jest równoznaczne z wykonaniem obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. lub z wykonaniem decyzji administracyjnej wydanej w tej sprawie na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Przeprowadzone kontrole w niektórych gminach ujawniły problemy wynikające ze stosowania tej wykładni w praktyce. Dotyczyły one sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, składając wniosek, tylko pozorował chęć jej podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia omawianego obowiązku lub też w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w sytuacji wydania przez organ wykonawczy gminy prawomocnej decyzji nakładającej obowiązek wykonania takiego przyłączenia. W tej sytuacji konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisów u.c.p.g w zakresie zdefiniowania przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w taki sposób, aby wyeliminować opisane wyżej sytuacje.

Zdaniem NIK, dla poprawy efektywności i skuteczności działań organów gmin na rzecz zwiększenia liczby użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej, niezbędne jest, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez:

1) Prezesa Rady Ministrów w celu:

- ♦ nowelizacji art. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie wprowadzenia definicji przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej rozumianego, jako rozpoczęcie użytkownika odcinka przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku;
- ♦ nowelizacji art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wskazanie nieprzekraczalnego terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej, liczonego od daty poinformowania mieszkańców przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zaistnieniu technicznych możliwości w tym zakresie, oraz w konsekwencji rezygnacji z konieczności wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do kanalizacji w przypadku stwierdzenia braku realizacji tego obowiązku.

2) Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu zapewnienia ustalania – w umowach zawieranych z beneficjentami przez instytucje wdrażające PROW 2014–2020 w zakresie dofinansowania przedsięwzięć związanych z budową sieci kanalizacji sanitarnej – efektów ekologicznych umożliwiających ocenę ww. przedsięwzięć w tym zakresie.

3) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w celu:

- ♦ przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, przez wszystkich zobowiązanych do tego właścicieli;
- ♦ możliwego wsparcia finansowego realizacji przedsięwzięć dotyczących podłączeń budynków do sieci kanalizacyjnej, przez właścicieli będących w trudnej sytuacji finansowej.

³ Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych⁴ nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia, aby wszystkie aglomeracje wyposażone były w system zbierania ścieków komunalnych oraz aby ścieki te przed odprowadzeniem były poddane oczyszczaniu, głównie w procesie biologicznego oczyszczania z wtórnym osadzaniem lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu.

Pojęcie aglomeracja wprowadzono w ustawie – Prawo wodne⁵, w ślad za przywołaną wyżej dyrektywą, na potrzeby programowania, koordynacji i sprawozdawczości działań w zakresie zbierania, odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, wynikających z przyjętych przez Polskę zobowiązań, związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Poprawność wyznaczenia poszczególnych aglomeracji ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowości planowania inwestycji w zakresie gospodarki ściekowej.

Podstawowym instrumentem wdrożenia przez Polskę przepisów Unii Europejskiej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Jego integralną częścią jest wykaz aglomeracji o RLM nie mniejszej niż 2.000 wraz z wykazem niezbędnych przedsięwzięć, jakie należy przeprowadzić w tych aglomeracjach, m.in. w zakresie budowy i modernizacji zbiorczych systemów kanalizacyjnych. Zgodnie z dokumentami interpretacyjnymi Komisji Europejskiej, w aglomeracjach ujętych w KPOŚK powinien zostać osiągnięty blisko 100-procentowy poziom obsługi systemami kanalizacyjnymi⁶. Pozostała ludność aglomeracji, nieobsługiwana przez sieć kanalizacyjną, powinna korzystać z innych systemów oczyszczania ścieków, zapewniających taki sam poziom oczyszczania, jaki jest wymagany na terenie danej aglomeracji.

Ponadto, jak wynika z oceny projektów unijnych przez Komisję Europejską w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, poziom ten powinien wynosić nie mniej niż 95% RLM, a w przypadku dużych aglomeracji – nawet 98% RLM. Zgodnie z Traktatem Akcesyjnym, przepisy Unii Europejskiej dotyczące odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w pełni obowiązują w Polsce od 31 grudnia 2015 r.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do katalogu takich zadań należą między innymi sprawy kanalizacji i usuwania oraz oczyszczania ścieków komunalnych. Zbiorowe odprowadzanie ścieków jest jednym ze sposobów wypełniania zadań gminy w obszarze ochrony środowiska. Ich realizacja wymaga m.in. stworzenia i prawidłowego funkcjonowania systemu niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków. Minimalny poziom wykonania tego celu, obejmuje m.in. budowę sieci składającej się z przewodów kanalizacyjnych wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Należy przy tym podkreślić, iż na gminie spoczywa obowiązek wyposażenia, wyznaczonej na jej obszarze, aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zgodnie z ustaleniami KPOŚK. Obowiązek ten gmina powinna zrealizować w terminach określonych w KPOŚK.

⁴ Dz. Urz. UE L 135 z 30.05.1991 r., s. 40 z późn. zm.

⁵ Art. 43 ust. 2 ustawy – Prawo wodne.

⁶ Procent RLM korzystających z systemu kanalizacyjnego.

Gmina ustala kierunki rozwoju sieci kanalizacyjnej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane zapewnić budowę m.in. urządzeń kanalizacyjnych w ustalonych przez gminę dokumentach planistycznych, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji takich urządzeń. System sieci kanalizacyjnej tworzą następujące elementy:

- wewnętrzne instalacje kanalizacyjne w budynkach,
- zewnętrzne przewody kanalizacyjne na terenie nieruchomości,
- przewody odprowadzające ścieki z nieruchomości do kanalizacji zewnętrznej,
- kanały zbiorcze i kolektory wraz z uzbrojeniem.

Według definicji ustawowej sieć obejmuje przewody kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi odprowadzane są ścieki⁷. Znajdują się one w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Definicja ta nie obejmuje przyłącza kanalizacyjnego, rozumianego jako odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usługi z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jego braku – do granicy nieruchomości. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego⁸ wynika, że przyłącza nie są uważane za część składową przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, gdyż ustawodawca nie zalicza ich do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, ale też nie traktuje się ich jako elementu instalacji wewnętrznej. Są w efekcie kategorią specyficzną, czymś pośrednim pomiędzy urządzeniami wodociągowo-kanalizacyjnymi (siecią) oraz wewnętrznymi instalacjami w nieruchomościach odbiorców.

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej spoczywa na właścicielu nieruchomości, który zapewnia jego wykonanie na własny koszt. Niezrealizowanie tego obowiązku obwarowane jest karą grzywny. Nadzór nad wykonaniem tego obowiązku sprawuje organ wykonawczy gminy.

Charakterystykę stanu prawnego, obowiązującego w kontrolowanym okresie, przedstawiono w Załączniku 5.1.

Przedsięwzięcia z zakresu gospodarki wodno-ściekowej w większości przypadków są finansowane lub współfinansowane ze środków publicznych. W okresie 2007–2013 zostały zaplanowane znaczące środki na finansowanie ww. zadań w ramach PO IiŚ. W Priorytecie I Działanie 1.1. – Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM, zarezerwowano kwotę 2.783,94 mln euro ze środków UE oraz 491,28 mln euro z krajowych środków publicznych. Beneficjentami ww. środków mogą być jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Istotne uzupełnienie dla środków PO IiŚ stanowi 16 Regionalnych Programów Operacyjnych. Na poziomie każdego z województw w ramach RPO mogą być finansowane inwestycje gospodarki wodno-ściekowej w aglomeracjach poniżej 15 tys. RLM. Dodatkowo takie inwestycje na obszarach wiejskich mogą być finansowane ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ekologiczne rozliczenie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE zazwyczaj jest warunkowane uzyskaniem zaplanowanego wzrostu liczby użytkowników kanalizacji sanitarnej. W przypadku

⁷ Art. 2 pkt 7 u.z.w.o.ś.

⁸ Np. uchwała SN z dnia 13 września 2007 r. III CZP 79/07.

nieprzedstawienia przez beneficjenta danego projektu dokumentów umożliwiających potwierdzenie uzyskania zaplanowanego efektu ekologicznego lub przedstawienia dokumentów niepozwalających na ustalenie osiągnięcia zakładanego efektu, wysokość dofinansowania ulega pomniejszeniu proporcjonalnie do wysokości osiągniętego efektu. W sytuacji gdy zakładany efekt ekologiczny nie został osiągnięty, beneficjent jest zobowiązany do zwrotu całości lub części przekazanego dotychczas dofinansowania. Należy także podkreślić, iż zmiana terminu osiągnięcia efektu lub jego modyfikacja jest dopuszczalna jedynie w wyjątkowych przypadkach, pod warunkiem uzyskania zgody właściwych instytucji oraz po przedstawieniu przez beneficjenta szczegółowych wyjaśnień. Pełna realizacja umów o dofinansowanie przedmiotowych przedsięwzięć, przez jednostki samorządu terytorialnego lub nadzorowane bądź podległe im podmioty, bywa niekiedy utrudniona z racji niechęci właścicieli nieruchomości do przyłączenia się do nowo powstałej sieci kanalizacji sanitarnej. W takich przypadkach zmniejszeniu ulega liczba końcowych odbiorców inwestycji kanalizacyjnej poniżej zakładanego w projekcie poziomu, przez co dane przedsięwzięcie nie spełnia pierwotnych założeń finansowych, a eksploatacja wybudowanych sieci generuje straty. Dodatkowo w sytuacji gdy gmina nie wykaże osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego grozi jej zwrot części uzyskanej dotacji ze środków UE. Kolejną konsekwencją nieosiągnięcia w aglomeracji odpowiedniego poziomu zebranych i oczyszczonych ścieków może być nałożenia na Polskę przez KE kar finansowych. W tej sytuacji część gmin podejmuje działania w celu zapewnienia wsparcia finansowego mieszkańców w podłączeniu nieruchomości do kanalizacji sanitarnej i zagospodarowania ścieków bytowo-gospodarczych powstających w gospodarstwach domowych. Gminy przeznaczają na ten cel środki własne lub pozyskują je ze źródeł zewnętrznych np. krajowych funduszy ekologicznych.

Istotnym problemem pozostaje zapewnienie przez gminy prawidłowego egzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku ich podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Oszacowanie planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej

3.2.1.1. Oszacowanie planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej w gminnych dokumentach planistycznych

W aglomeracjach ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych do końca 2015 r. powinien m.in. zostać osiągnięty blisko 100% poziom obsługi mieszkańców oraz innych wytwórców ścieków komunalnych zbiorczymi systemami kanalizacyjnymi. Podstawowym miernikiem rezultatu dla tego zadania jest osiągnięcie wymaganego dla danej aglomeracji wzrostu liczby użytkowników korzystających z tej sieci. Warunkiem miarodajności ww. wskaźnika jest rzetelne oszacowanie omawianego wzrostu. Wszystkie kontrolowane gminy (28) dokonały oszacowania planowanego do uzyskania w aglomeracjach wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej w opracowanych propozycjach planów aglomeracji bądź w informacjach przekazywanych Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na potrzeby

kolejnych aktualizacji KPOŚK. Jednakże, niemal jedna trzecia z nich dokonała tego nierzetelnie. W sześciu jednostkach⁹ zawyżono lub zaniżono przedmiotowe ustalenia w stosunku do danych wynikających z ewidencji ludności, m.in.:

- W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu nierzetelnie ustalono liczbę mieszkańców planowanych do objęcia nowo budowaną siecią w propozycji planu aglomeracji, stanowiącej podstawę do wyznaczenia, w 2014 r., przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego aglomeracji Sandomierz. Wskazana w ww. dokumencie liczba 1.550 osób, które miały zostać objęte siecią kanalizacji sanitarnej, planowaną do rozbudowy w latach 2014–2015, była wyższa o 563 osoby od liczby osób faktycznie zamieszkujących (987) na obszarze objętym kanalizacją sanitarną, planowaną do budowy, zgodnie z propozycją planu aglomeracji opracowaną w październiku 2014 r.
- W Urzędzie Miejskim w Głownie we wniosku o utworzenie aglomeracji w 2005 r. wskazano dane o liczbie mieszkańców planowanych do objęcia nowobudowaną siecią, zaniżone o niemal 25% w stosunku do danych zawartych w ewidencji ludności.
- W Urzędzie Miejskim w Poniatowej w propozycji planu aglomeracji z 2008 r. zawyżono o 166 liczbę mieszkańców, w stosunku do danych z ewidencji ludności, czego konsekwencją było zawyżenie w tym dokumencie liczby użytkowników planowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

Z kolei w dwóch gminach¹⁰ nie dysponowano danymi umożliwiającymi rzetelne oszacowanie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej, m.in.:

- W Urzędzie Miejskim w Środzie Wielkopolskiej nie dysponowano wiedzą o lokalizacji planowanej do budowy sieci kanalizacji sanitarnej, wskazanej w propozycjach planów aglomeracji Środa Wielkopolska, stanowiących podstawę do wyznaczenia omawianej aglomeracji, zarówno w 2006 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego, jak i w 2014 r. przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego. Powyższe uniemożliwiło zweryfikowanie prawidłowości oszacowania wskazanych w projektach danych, co do liczby osób, które miały być objęte planowaną do wybudowania siecią kanalizacji sanitarnej.

W ocenie NIK, nierzetelne oszacowanie planowanego do uzyskania wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacyjnej, utrudniało właściwą ocenę stopnia osiągniętego w tych aglomeracjach wymaganego poziomu obsługi zbiorczymi systemami kanalizacyjnymi mieszkańców oraz innych wytwórców ścieków komunalnych.

Ponadto w dwóch gminach¹¹, do czasu kontroli NIK, nie przedstawiono sejmikowi województwa propozycji aktualizacji obszaru i granic aglomeracji w związku z ich zmianami (zmniejszeniem RLM aglomeracji m.in. w związku ze spadkiem liczby mieszkańców i planowaną zmianą jej obszaru), co stanowiło naruszenie art. 10 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹², zgodnie z którym obowiązek ten należało zrealizować do 31 lipca 2014 r.

3.2.1.2. Oszacowanie planowanego do uzyskania w gminie wzrostu liczby użytkowników projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej na etapie wnioskowania o środki UE na budowę ww. sieci

Spośród 28 kontrolowanych gmin na terenie 27¹³ realizowano w badanym okresie łącznie 31 przedsięwzięć związanych z budową sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE, w tym dziewięć w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, 16 w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz sześć w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. W umowach zawieranych przez instytucje wdrażające z beneficjentami, w przypadku wszystkich przedsięwzięć dofinansowanych w ramach PO IiŚ oraz 10 dofinansowanych w ramach

⁹ Głowno, Kazimierz Dolny, Poniatowa, Pszczółki, Sandomierz i Wojcieszków.

¹⁰ Środa Wielkopolska i Oleśnica.

¹¹ Czarna Białostocka i Rajgród.

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 850, z późn. zm.

¹³ Z wyjątkiem Siemiatycz.

RPO, ustalony został wymagany do uzyskania efekt ekologiczny, określony jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach danego projektu. W przypadku sześciu kolejnych przedsięwzięć dofinansowanych w ramach RPO efekt ten określono w postaci liczby gospodarstw domowych, które będą korzystać z nowo wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. W przypadku przedsięwzięć finansowanych w ramach PROW w umowach nie określono wymaganych do uzyskania efektów ekologicznych, a jedynie efekty rzeczowe w zakresie długości sieci kanalizacji sanitarnej planowanej do budowy.

Zdaniem NIK, nieokreślenie, przez instytucje wdrażające PROW, w umowach z beneficjentami efektów ekologicznych budowy sieci kanalizacji sanitarnej, które w sposób mierzalny pokazywałyby ich pozytywny wpływ na środowisko uniemożliwia dokonanie, na etapie rozliczania projektu, oceny uzyskanego rezultatu pod kątem jego efektywności ekologicznej. Ponadto niewskazanie w umowach konieczności osiągnięcia takiego efektu nie mobilizowało beneficjentów tych środków do intensyfikowania działań w celu zapewnienia korzystania z nowo wybudowanej sieci przez jak największą liczbę użytkowników.

Kontrolowane gminy, na etapie wnioskowania o środki UE na budowę sieci kanalizacji sanitarnej, na ogół rzetelnie ustalały planowany do uzyskania wzrost liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji, założonej do wybudowania przy udziale środków UE. Informacje w tym zakresie pozyskiwano zazwyczaj na podstawie danych z ewidencji ludności. Dodatkowo weryfikowano możliwość podłączenia danej liczby osób na etapie sporządzania dokumentacji projektowej, na podstawie wyników wizji w terenie oraz oceny i rozpoznania, u właścicieli nieruchomości leżących w zasięgu planowanej do wybudowania sieci, możliwości podłączenia tych nieruchomości do kanalizacji.

Nieprawidłowości ujawniono w czterech jednostkach¹⁴. W dwóch przypadkach zaniżono, a w dwóch zawyżono liczbę mieszkańców planowanych do objęcia nowo budowaną siecią kanalizacji sanitarnej, np.:

- We wniosku i umowie o dofinansowanie Projektu¹⁵, zawartej w dniu 19 października 2009 r. pomiędzy Województwem Łódzkim a Gminą Miasto Głowno, ustalono wskaźnik rezultatu dla tego Projektu na poziomie 1.515 osób – mieszkańców objętych jego realizacją, pomimo iż według danych z ewidencji ludności na obszarze objętym projektem, na dzień złożenia wniosku (16 września 2009 r.), było zameldowanych około 2.500 mieszkańców.
- We wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Kompleksowe rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński” wskazano, jako jeden ze wskaźników rezultatu dla tego przedsięwzięcia, wzrost liczby użytkowników indywidualnych kanalizacji sanitarnej o 2.266 osób, z czego 1.666 osób dotyczyło mieszkańców aglomeracji¹⁶. Dane o planowanym przyroście mieszkańców aglomeracji na poziomie 1.666 osób, ustalono w oparciu o informacje zawarte w studium wykonalności Projektu, opracowanym w czerwcu 2010 r. na zlecenie Gminy Miejskiej Lidzbark Warmiński, podczas gdy dane z ewidencji ludności, według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r., czyli z okresu składania wniosku o dofinansowanie Projektu, były niższe o 118 osób.

W ocenie NIK, zaniżenie lub zawyżenie danych o planowanym wzroście mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej na etapie wnioskowania o środki UE na budowę ww. sieci było działaniem nierzetelnym. Zaniżenie takich danych uniemożliwiało w praktyce

¹⁴ Gminy: Lidzbark Warmiński, Głowno, Dąbrowa Białostocka, Wojcieszów (błędnie ustalona w umowie liczba nowych użytkowników kanalizacji została skorygowana aneksem do umowy).

¹⁵ Nr UDA-RPLD.02.01.00-00-014/09-00 w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

¹⁶ We wniosku wskazano, m.in. iż obsługiwana grupa docelowa jest równoznaczna z liczbą mieszkańców aglomeracji Lidzbark Warmiński, ustaloną według prognoz demograficznych na 2015 r. W studium wykonalności Projektu wskazano, iż od 2008 r. prognozowano systematyczny spadek liczby ludności Lidzbarka Warmińskiego, tj. od 16.203 mieszkańców w 2008 r. do 15.992 mieszkańców w 2015 r.

ustalenie, na etapie rozliczania projektu, rzeczywistej efektywności i skuteczności realizacji omawianych przedsięwzięć. Z kolei ich zawyżenie może skutkować nieosiągnięciem przez beneficjenta zakładanego efektu ekologicznego projektu, warunkującego rozliczenie dofinansowania uzyskanego ze środków UE.

3.2.2. Zidentyfikowanie w gminie wszystkich nieruchomości, które powinny zostać przyłączone do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz wszystkich mieszkańców i innych użytkowników tych nieruchomości, którzy powinni korzystać z tej sieci

3.2.2.1. Identyfikowanie nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

Sprawowanie przez organy wykonawcze gmin nadzoru nad realizacją przez właścicieli posesji obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej¹⁷ wymaga w pierwszej kolejności zidentyfikowania wszystkich takich nieruchomości oraz rozpoznania sposobu postępowania na nich ze ściekami bytowymi. Kontrola wykazała, że niemal dwie trzecie objętych nią gmin¹⁸ nie dysponowało wiedzą lub posiadało niezetelne dane w tym zakresie. W ośmiu przypadkach omawiane informacje pozyskano lub uzupełniono dopiero w toku kontroli NIK.

Jako przyczynę tego stanu wskazywano m.in.: brak ustawowego obowiązku w przedmiotowym zakresie; brak właściwej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu; przekonaniem, iż takie działania podejmuje gminne przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; małą skalą problemu niepodłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

Zdaniem NIK zidentyfikowanie przez pracowników urzędów gmin wszystkich nieruchomości, których właściciele pomimo obowiązku, wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej było warunkiem koniecznym do sprawowania przez organy wykonawcze gmin nadzoru nad tym obowiązkiem w sposób określony w art. 5 ust. 7 u.c.p.g., tj. poprzez wydanie decyzji nakazującej wykonanie tego obowiązku. Stwierdzone w toku kontroli zaniedbania były, w ocenie NIK, postępowaniem niezetelnym.

Według danych posiadanych w 24 kontrolowanych gminach, odsetek nieruchomości niepodłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do liczby nieruchomości mających techniczną możliwość takiego podłączenia w jednej gminie¹⁹ przekraczał 50%, w czterech gminach²⁰ zawierał się w granicach 20–26%, w trzech²¹ mieścił się w granicach 10–20%, w siedmiu²² zawierał się w granicach 5–10%, a w dziewięciu²³ nie przekraczał 5%. Ponadto w kolejnej gminie²⁴, tylko w odniesieniu do badanej próby²⁵, odsetek ten przekroczył 17%.

¹⁷ Obowiązek wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

¹⁸ Nie dotyczy gmin: Płock, Siemiatycze, Dąbrowa Białostocka, Pszczółki, Knurów, Opatów, Wojcieszków, Wołyń, Poniatowa, Środa Śląska, Pieńsk.

¹⁹ Milicz.

²⁰ Głowno, Czarna Białostocka, Rajgród, Siemiatycze.

²¹ Knyszyn, Bytów, Wojcieszków.

²² Strzegom, Milejów, Poniatowa, Opatów, Knurów, Pszczółki, Środa Wielkopolska.

²³ Lidzbark Warmiński, Płock, Dąbrowa Białostocka, Brusy, Przywidz, Kazimierz Dolny, Wołyń, Środa Śląska, Pieńsk.

²⁴ Koniecpol.

²⁵ 11 ulic o długości 7 km.

W celu identyfikowania nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, kontrolowane gminy wykorzystywały przede wszystkim: rejestry umów na pobór wody i odprowadzanie ścieków (pozyskane z gminnych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych); ewidencję nieruchomości; ewidencję zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków; deklaracje składane przez właścicieli nieruchomości na potrzeby gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; ewidencję ludności.

Właściwej identyfikacji omawianych nieruchomości nie sprzyjały, stwierdzone w toku kontroli, zaniechania kontrolowanych gmin w zakresie prowadzenia, wymaganej przepisami u.c.p.g, ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. W 75% skontrolowanych gmin²⁶ nie wykonywano lub nierzetelnie realizowano obowiązków prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych. W przypadku obowiązku prowadzenia ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków, analogiczne postępowanie stwierdzono w 68% badanych gmin²⁷.

Brak lub niewystarczające działania wyjaśniano przede wszystkim: nadmiarem obowiązków i zadań; brakiem lub niewłaściwym przepływem informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu; przeoczeniami i brakiem wnikliwych analiz.

Zdaniem NIK, brak lub nierzetelne prowadzenie w gminach ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków mogło w sposób istotny przyczynić się do nieustalenia właścicieli nieruchomości, którzy pomimo posiadania technicznych możliwości podłączenia ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej nie dopełnili tej powinności. Ponadto braki w omawianym zakresie uniemożliwiały rzetelne planowanie i przeprowadzanie kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych, powstających w wyniku eksploatacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Dodatkowo omawiane zaniedbania mogły utrudniać rzetelne przygotowanie planów rozwoju sieci kanalizacyjnej.

Skutecznym instrumentem, mobilizującym właścicieli nieruchomości do ich podłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, jest okresowe sprawdzanie prawidłowości postępowania przez nich ze ściekami bytowymi. O niedocenianiu przez większość kontrolowanych gmin wagi ww. działań świadczy fakt, iż w 17 kontrolowanych jednostkach (60%) wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast, wbrew regulacji zawartej w art. 5 ust. 6 u.c.p.g., nie sprawowali nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązków, wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ww. ustawy, w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości. Z kolei w pięciu badanych gminach (18%) takie działania miały charakter doraźny i podejmowano je sporadycznie (w szczególności na skutek złożonych skarg i zawiadomień). O skuteczności takich działań świadczą pozytywne efekty kontroli, uzyskiwane w gminach, które je podejmowały, w postaci intensyfikacji działań mieszkańców w celu podłączenia nieruchomości do sieci.

- *Straż Miejska w Czarnej Białostockiej skontrolowała w 2013 r., w miejscowości Klimki, 20 posesji w efekcie czego ujawniła, iż 12 nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe nie było podłączonych do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Właściciele zobowiązano do wykonania podłączenia w terminie do 30 kwietnia 2014 r. Powtórna kontrola, przeprowadzona w czerwcu 2014 r., potwierdziła wykonanie obowiązku.*

²⁶ Nie dotyczy gmin: Płock, Głowno, Siemiatycze, Knurów, Wołyń, Poniatowa, Środa Śląska.

²⁷ Nie dotyczy gmin: Płock, Głowno, Siemiatycze, Czarna Białostocka, Wołyń, Poniatowa, Środa Śląska, Milicz, Strzegom.

Jako przyczynę ww. zaniechań wskazywano m.in.: braki kadrowe; brak ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków; przekonanie o systematycznym opróżnianiu zbiorników bezodpływowych przez ich właścicieli; uznanie o konieczności podejmowania w pierwszej kolejności działań związanych z budową kanalizacji; brak czasu spowodowany realizacją innych obowiązków; brak w gminie straży miejskiej.

Dobre praktyki

Jako dobrą praktykę należy wskazać organizowanie w dwóch gminach²⁸, w których nie funkcjonowała straż miejska, zespołów kontrolnych w celu sprawdzenia prawidłowości gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości, w skład których włączano funkcjonariuszy Policji.

3.2.2.2. Identyfikowanie osób, zamieszkujących na terenie nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do podłączenia ich do nowo wybudowanej – przy udziale środków UE – sieci kanalizacji sanitarnej

W kontrolowanych gminach, poza jednostkowymi przypadkami, dysponowano wiedzą o uzyskanym przyroście liczby użytkowników korzystających z podłączenia do kanalizacji, wybudowanej przy udziale środków UE.

- *W Urzędzie Gminy Gniewino nie posiadano danych o liczbie osób zamieszkujących nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do przyłączenia ich do sieci kanalizacji sanitarnej, wybudowanej w ramach projektu Chynowie-Lisewo. Nie posiadano również informacji ile osób zamieszkiwało nieruchomości przyłączone do sieci. Nie dysponowano takimi danymi także w przypadku nieruchomości nieprzyłączonych do wybudowanej kanalizacji. Przyczyną tego było niezidentyfikowanie w Urzędzie zarówno nieruchomości, których właściciele byli zobowiązani do omawianego przyłączenia, jak również tych, których właściciele nie dopełnili tego obowiązku.*

Bieżące monitorowanie wzrostu liczby użytkowników ww. sieci miało istotne znaczenie szczególnie w przypadku tych jednostek, które w umowie o dofinansowaniu budowy kanalizacji zobowiązały się do osiągnięcia poziom efektu ekologicznego w postaci wzrostu określonej liczby użytkowników, korzystających z podłączenia do sieci wybudowanej w ramach danego projektu.

3.2.3. Egzekwowanie od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

3.2.3.1. Wydawanie właścicielom nieruchomości zobowiązań, w drodze decyzji administracyjnej, do przyłączenia budynków do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz egzekwowanie ich wykonania

W kontrolowanych gminach nie sprawowano w sposób prawidłowy nadzoru nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W szczególności, w przypadku stwierdzenia niewykonania przedmiotowego obowiązku, wbrew regulacji zawartej w art. 5 ust. 7 u.c.p.g., nie wydawano decyzji nakazującej wykonanie tej powinności lub wykorzystywano ten instrument sporadycznie. Spośród 27 kontrolowanych gmin, w 20 ani razu w okresie objętym kontrolą nie wszczęto postępowań administracyjnych i nie nakazano w ich wyniku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo zidentyfikowania na terenie tych gmin, do czasu zakończenia kontroli NIK, łącznie 3.327 przypadków niepodłączenia do istniejącej

²⁸ Milicz, Poniatowa.

sieci kanalizacyjnej nieruchomości, które miały taką możliwość. W siedmiu gminach²⁹ działania takie podejmowano sporadycznie. W ich wyniku wszczęto jedynie 66 postępowań administracyjnych, w tym 32 dopiero w trakcie kontroli NIK. Prowadzone postępowania w 22 przypadkach³⁰ zakończono wydaniem decyzji nakazującej wykonanie przyłączenia. O incydentalnym charakterze podejmowanych działań świadczy fakt, iż takich postępowań nie wszczęto w 1.530 przypadkach niepodłączenia nieruchomości do kanalizacji, które również zidentyfikowano na terenie ww. siedmiu gmin. Wyjątek stanowiła gmina Dąbrowa Białostocka, gdzie do sieci podłączono praktycznie wszystkie budynki zlokalizowane w wyznaczonej aglomeracji.

Jako przyczynę takiego postępowania organy wykonawcze kontrolowanych gmin wskazywały m.in.: przekonanie o braku określenia w przepisach prawa terminu na wykonanie przyłączenia; przewlekłość i długotrwałość, koszty oraz niepewność efektu postępowania administracyjnego w sprawie przyłączenia nieruchomości do kanalizacji; niedostatki kadrowe oraz brak środków na egzekucję niewykonanych decyzji; zaniechania pracowników odpowiedzialnych za to zadanie; przyjęcie polityki informowania i przekonywania mieszkańców bez stosowania instrumentów władczych; przekonanie o niewielkiej skali problemu; przekonanie o złej sytuacji ekonomicznej mieszkańców oraz wysokich kosztach wykonania podłączenia; brak wiedzy o niepodłączonych nieruchomościach.

Ujawniona w toku kontroli skala zaniedbań ze strony organów wykonawczych gmin, zdaniem NIK, budzi zaniepokojenie w szczególności, iż jak wynika ze składanych wyjaśnień kontrolowani wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast czasem celowo nie stosowali przepisów u.c.p.g. w omawianym zakresie. Wpływ na ww. postępowanie miała także obawa przed możliwymi konsekwencjami takich działań w postaci utraty poparcia i zaufania ze strony mieszkańców gminy. Dodatkowo istotnym problemem było błędne interpretowanie przez te organy przepisów u.c.p.g. w zakresie uznaniowości wydawania decyzji administracyjnych nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej oraz przekonanie o braku potrzeby podejmowania omawianych działań ze względu na nieokreślenie w przepisach prawa terminu wykonania tego obowiązku przez właścicieli nieruchomości.

Powyższa sytuacja świadczy o niefunkcjonowaniu w praktyce art. 5 ust. 7 u.c.p.g. w zakresie nakładania obowiązku przyłączania nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Zarówno przepisy u.c.p.g. jak i k.p.a., nie dawały organom wykonawczym gmin podstaw do uznaniowego postępowania w tej sprawie, co oznacza, że miały one obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego w każdym przypadku ujawnienia faktu niezasadnego niepodłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

NIK zwraca także uwagę, iż w wielu gminach wskutek niechęci właścicieli nieruchomości do ich przyłączania do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz zaniechań organów wykonawczych tych gmin w zakresie egzekwowania tego obowiązku, zmniejszeniu uległa liczba końcowych odbiorców inwestycji kanalizacyjnej, przez co dane przedsięwzięcie nie mogło osiągnąć pełnej efektywności ekonomicznej. Poza oczywistym efektem ekologicznym, wraz ze wzrostem liczby podłączonych do kanalizacji mieszkańców zmniejsza się koszt jednostkowy obsługi sieci, mający odzwierciedlenie w taryfach za odprowadzanie ścieków. Cena odprowadzenia i oczyszczenia jednego metra sześciennego ścieków będzie zależeć również od liczby mieszkańców, którzy przyłączą się do sieci – im większa liczba użytkowników, tym większa ilość ścieków i tym samym niższa cena.

²⁹ Środa Śląska, Środa Wielkopolska, Lidzbark Warmiński, Bytów, Przywidz, Poniatowa, Milicz.

³⁰ W pozostałych przypadkach postępowania zostały umorzone lub nie zostały zakończone.

W urzędach siedmiu gmin – w których podejmowano ograniczone działania w celu nakazania właścicielom nieruchomości, w drodze decyzji, podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej – na ogół prawidłowo prowadzono postępowania w tym zakresie. W toku jednego postępowania, prowadzonego przez Burmistrza Milicza, nieprawidłowo ustalono stan faktyczny w zakresie właścicieli nieruchomości, przez co wydano decyzję z naruszeniem art. 7 i 77 k.p.a., czego skutkiem było uchylenie jej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Wydane decyzje w przeważającej większości (77%) były prawidłowe. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim określenia w nich konkretnego terminu, w którym właściciel nieruchomości był zobowiązany do jej przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej³¹, pomimo że przepisy u.c.p.g nie zawierały podstawy prawnej do takiego postępowania.

Kwestia braku wskazania w przepisach u.c.p.g. precyzyjnego terminu podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej budziła wątpliwości u szeregu kontrolowanych wójtów i burmistrzów³², którzy wskazywali ją m.in. jako przyczynę niepodejmowania działań administracyjnych w tym zakresie. Ponadto rady czterech kontrolowanych gmin³³ uchwałyły w badanym okresie regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach, w których również wskazano konkretny termin przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo że przepisy u.c.p.g nie zawierały podstawy prawnej do takiego postępowania.

Powyższe zagadnienie było różnie interpretowane także przez organy nadzoru nad uchwałami gmin. O ile Wojewoda Łódzki zasugerował Radzie Miejskiej w Głownie wykreślenie z omawianego regulaminu zapisu nakładającego na właściciela nieruchomości obowiązek jej przyłączenia do istniejącej sieci w terminie 24 miesięcy od dnia przekazania jej do eksploatacji, to np. Wojewoda Świętokrzyski w analogicznej sytuacji w Gminie Sandomierz uznał takie postępowanie Rady Miejskiej za prawidłowe.

- *Wojewoda Świętokrzyski, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformował m.in., iż w jego ocenie brak regulacji ustawowej w tym zakresie, przy jednoczesnym braku możliwości określenia w decyzji administracyjnej terminu realizacji przedmiotowego obowiązku uzasadnia przyjęcie, że określenie terminu, w którym właściciel nieruchomości ma obowiązek podłączenia jej do sieci nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, bowiem jest w istocie doprecyzowaniem tego obowiązku.*

NIK zwraca uwagę, że o ile regulacje zawarte w u.c.p.g. nie precyzują terminu przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, to wiążący termin wykonania tego obowiązku powinien zostać ustalony poprzez wydanie przez organ wykonawczy gminy decyzji administracyjnej na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Decyzja ta staje się wykonalna w dniu, w którym staje się ostateczna, tj. gdy nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji. Decyzja ostateczna podlega wykonaniu w trybie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁴. Niemniej jednak,

w sytuacji licznych wątpliwości zgłaszanych w tym zakresie przez organy kontrolowanych gmin, a także wobec istotnych różnic interpretacyjnych kwestia ta, w ocenie NIK, wymaga doprecyzowania w przepisach u.c.p.g.

³¹ Dotyczy gmin: Lidzbark Warmiński i Bytów.

³² M.in.: Burmistrz Głowna, Burmistrz Poniatowej, Wójt Gminy Pszczółki.

³³ Knyszyn, Głowno, Sandomierz, Środa Wielkopolska.

³⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.

Zdjęcie nr 1
Przyłącze w budowie



Źródło: © fefufoto – Fotolia.com.

Spośród 22 decyzji, nakazujących właścicielom nieruchomości ich przyłączenie do kanalizacji, wydanych w badanym okresie przez organy wykonawcze kontrolowanych gmin, jedynie dziewięć zostało wykonanych. Spośród czterech gmin³⁵, w których wystąpiły problemy z realizacją przez właścicieli nieruchomości nałożonych na nich obowiązków, tylko w jednej³⁶ prawidłowo egzekwowano wykonanie nałożonego obowiązku w trybie ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, wysyłając do właściciela nieruchomości upomnienie, a następnie nakładając na niego grzywnę w celu przymuszenia. Z kolei w dwóch gminach³⁷ nie podejmowano żadnych działań, a w jednej postępowanie egzekucyjne było obarczone wadą prawną.

- *Burmistrz Lidzbarka Warmińskiego, pomimo braku wystawienia tytułu wykonawczego, postanowieniem z dnia 21 maja 2015 r.; nałożył na właściciela nieruchomości grzywnę w celu przymuszenia, w wysokości 10 tys. zł, z tytułu niewykonania obowiązku przyłączenia budynku do sieci kanalizacji sanitarnej. Działanie to było niezgodne z art. 122 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w myśl którego grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego zgodnie z art. 32 u.p.e.a oraz postanowienie o nałożeniu grzywny. Ponadto, zgodnie z art. 26 § 5 pkt 1 u.p.e.a. z chwilą skutecznego doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, dochodzi do wszczęcia egzekucji administracyjnej. Burmistrz wyjaśnił, iż niewydanie tytułu wykonawczego było spowodowane omyłką. Skutkiem tego zaniechania było uchylene przez SKO w Olsztynie postanowienia o nałożeniu grzywny i umorzenie postępowania.*

³⁵ Lidzbark Warmiński, Przywidz, Poniatowa, Środa Śląska.

³⁶ Przywidz.

³⁷ Poniatowa i Środa Śląska.

Jako przyczynę niepodjęcia w dwóch gminach działań w celu wyegzekwowania ostatecznych decyzji nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, podano brak określenia w przepisach u.c.p.g. sposobu ustalania terminu wykonania nałożonego obowiązku.

W ocenie NIK, zaniechanie w ww. jednostkach działań w celu wyegzekwowania ostatecznych decyzji, nakazujących przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, było działaniem niezgodnym z prawem.

3.2.3.2. Podejmowanie działań w przypadku niewykonania przez właściciela nieruchomości obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej

Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast kontrolowanych gmin, nie zapewniając, na drodze administracyjnej, wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich podłączenia do kanalizacji, generalnie nie podejmowali także działań zmierzających do ukarania tych właścicieli za wykroczenie, określone w art. 10 ust. 2 u.c.p.g.³⁸. Takich działań nie podejmowały także straże gminne, działające na terenie części kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Jedynie Straż Miejska w Sandomierzu przeprowadziła w badanym okresie jedno postępowanie mandatowe w stosunku do właściciela nieruchomości, którego posesja nie była podłączona do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Ponadto, przeprowadziła 10 takich postępowań w stosunku do właścicieli nieruchomości, którzy nie korzystali przy usuwaniu nieczystości płynnych z usług upoważnionego podmiotu. Każdorazowo w ww. przypadkach ukarano właścicieli nieruchomości mandatami w wysokości 100 zł. Wszystkie nałożone mandaty zostały uiszczone. Ponadto w dwóch gminach³⁹, łącznie w przypadku czterech właścicieli nieruchomości, zawiadomiono w badanym okresie Policję, o popełnieniu przez tych mieszkańców wykroczenia z art. 10 ust. 2 u.c.p.g. W ich efekcie wobec trzech zastosowano postępowanie mandatowe, w każdym przypadku po 100 zł, a wobec jednego prowadzono postępowanie wyjaśniające.

W badanym okresie organy wykonawcze kontrolowanych gmin nie kierowały do sądów wniosków o ukaranie właścicieli nieruchomości, którzy nie dopełnili obowiązku ich podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej.

Jako przyczynę braku takich działań wskazywano m.in. względy społeczne oraz brak możliwości uznania faktu niepodłączenia nieruchomości do kanalizacji za wykroczenie, w sytuacji nieokreślenia w przepisach prawa terminu, w jakim omawiane przyłącze powinno być wykonane.

3.2.3.3. Prawne aspekty uznania wykonania przez właściciela nieruchomości obowiązku jej przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej

W świetle dotychczasowej praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych⁴⁰ oraz komentarzy do u.c.p.g.⁴¹, obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej właściciel posesji realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie. Złożenie takiego wniosku jest równoznaczne ze zrealizowaniem obowiązku, wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. lub z wykonaniem decyzji administracyjnej, wydanej w tej sprawie na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Ustalenia kontroli NIK

³⁸ Art. 10 ust. 2 u.c.p.g. stanowi, iż: „kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1 – podlega karze grzywny”.

³⁹ Milicz i Strzegom.

⁴⁰ Np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 maja 2013 r. II SA/Gd70/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r. II SA/OP190/13 wraz z wyrokiem NSA z dnia 2 czerwca 2015 r. II OSK 2664/13 oddalającym skargę kasacyjną.

⁴¹ Por. Komentarze do art. 5 u.c.p.g. – Wojciecha Radeckiego w Systemie Informacji Prawnej Lex i B. Dziadkiewicza w Serwisie Prawniczym LexisNexis – Lex Polonica.

jednoznacznie wskazują, iż prezentowany wyżej pogląd, stosowany przez gminy w praktyce, stwarzał pole do nadużyć. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy właściciel nieruchomości składając przedmiotowy wniosek nie zamierza podłączyć nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, a tylko pozoruje chęć jej podłączenia, w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia omawianego obowiązku lub też w celu zablokowania możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego, w sytuacji wydania przez organ wykonawczy gminy decyzji nakładającej obowiązek wykonania takiego przyłączenia, która się uprawomocniła. I tak np.:

- *W Urzędzie Miejskim w Miliczu w jednym przypadku uznano, że obowiązek właściciela w zakresie podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej jest realizowany, gdyż rozpoczął on procedurę wpięcia lokalu do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, czego dowodem było uzyskanie od Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” Sp. z o.o. w grudniu 2014 r. warunków technicznych na wykonanie tego przyłączenia. Kontrola NIK wykazała jednak, że działania tego właściciela nieruchomości miały charakter pozorny, gdyż do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podłączył on nieruchomości do istniejącej sieci.*
- *Zgodnie z informacją uzyskaną od Prezesa Miejskiego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Głownie Sp. z o.o., w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, 77 spośród 191 użytkowników nieruchomości, którzy uzyskali w latach 2013–2015 warunki techniczne przyłączenia nieruchomości, nie przyłączyło ich do sieci kanalizacji sanitarnej. Przyłącza tego nie wykonało do dnia zakończenia kontroli m.in. 15 właścicieli nieruchomości, którzy uzyskali ww. warunki w 2013 r. oraz 47 właścicieli, którzy otrzymali je w 2014 r. Z-ca Burmistrza Głowna wyjaśniając przyczyny nienakazywania właścicielom nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej wykonania obowiązku ich przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, wskazał m.in., że: „Należy brać również pod uwagę wyrok NSA II sygnatura OSK 2664/13 z dnia 02.06.2015 – właściciel nieruchomości obowiązek ten realizuje poprzez złożenie wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, a złożenie tego wniosku jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego równoznaczne ze zrealizowaniem obowiązku wynikającego z ww. przepisu”.*
- *Z informacji uzyskanej z Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w Knyszynie wynika, iż jeden spośród ośmiu właścicieli nieruchomości, którym wydano warunki techniczne na wykonanie przyłączenia w 2014 r., nie podłączył budynku do sieci kanalizacji sanitarnej do dnia zakończenia kontroli.*

Powyższe przykłady w sposób jednoznaczny wskazują, iż prezentowane w judykaturze stanowisko, iż wykonanie obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej następuje już w dacie złożenia wniosku o przyłączenie, stosowane w praktyce, może paraliżować działania tych gmin, które w sposób rzetelny sprawują nadzór nad realizacją przez właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. W celu wyeliminowania nadużyć polegających na pozorowaniu przez właścicieli nieruchomości działań związanych z podłączaniem nieruchomości do kanalizacji, konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisów u.c.p.g.

3.2.4. Działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej

W większości kontrolowanych gmin, prowadzono w badanym okresie działania informacyjno-edukacyjne dla zwiększenia w gminie liczby użytkowników, korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej. Działania te finansowane były zarówno ze środków własnych gmin lub przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, jak i ze środków UE, jako element promocji dofinansowanych projektów w zakresie budowy kanalizacji sanitarnej.

Realizowane działania polegały m.in. na:

- kierowaniu pism do gospodarstw domowych, zlokalizowanych w pobliżu istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, z propozycjami podjęcia przez właścicieli nieruchomości działań w celu ich podłączenia do sieci;

- organizowaniu spotkań informacyjnych z mieszkańcami, które dotyczyły możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych celem wytypowania rejonów gmin do jej rozbudowy;
- organizowaniu spotkań z projektantami sieci, podczas których informowano mieszkańców o możliwościach wykonania przez biura projektowe indywidualnych projektów przyłączy kanalizacyjnych;
- prowadzeniu ekologicznych warsztatów edukacyjnych dla młodzieży szkolnej;
- zamieszczaniu w lokalnych mediach oraz na stronach internetowych urzędów ogłoszeń i artykułów informujących i promujących możliwości podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej;
- ustawianiu tablic informacyjnych o budowanych inwestycjach sieci kanalizacyjnej;
- rozpowszechnianiu wśród mieszkańców ulotek, folderów, plakatów i innych materiałów promocyjnych, dotyczących zwiększenia w gminach liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

Opracowane materiały informacyjno-edukacyjnych upowszechniały m.in. informacje o: budowie sieci kanalizacji sanitarnej na terenie gminy; obowiązku podłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej przez ich właścicieli; konsekwencjach dla gminy związanych z nieuzyskaniem założonych efektów ekologicznych⁴², jak również konsekwencjach dla właścicieli nieruchomości związanych z niewykonaniem ww. obowiązku.

W dwóch gminach⁴³ prowadzone działania informacyjno-edukacyjne ograniczały się jedynie do spotkań z mieszkańcami aglomeracji, na których informowano o planowanych i realizowanych inwestycjach z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. W gminach tych uznano, iż jest to najlepszy sposób komunikacji z mieszkańcami lub nie widziano konieczności prowadzenia dodatkowej kampanii informacyjnej w tym zakresie. W kolejnych dwóch gminach⁴⁴ całkowicie zaniechano takiej działalności. Jako przyczynę wskazano zaangażowanie się w inne zadania oraz znikomą skalę problemu nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji.

W ocenie NIK, niepodjęcie w kilku badanych gminach działań informacyjno-edukacyjnych dla zwiększenia liczby użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej bądź prowadzenie ich w ograniczonym zakresie, mogło wpłynąć na zmniejszenie liczby podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej na obszarze tych jednostek.

3.2.5. Działania na rzecz zapewnienia dofinansowania realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej

Rzeczywiste koszty podłączenia nieruchomości do istniejącej kanalizacji na terenie kontrolowanych gmin wynosiły, w zależności od długości przyłącza, od 0,5 tys. zł (w Gminie Poniatowa) do niemal 6 tys. zł (w Gminie Pieńsk). W większości przypadków koszt podłączenia jednej nieruchomości oscylował w granicach 2–3 tys. zł. Spośród 28 kontrolowanych jednostek jedynie w przypadku sześciu⁴⁵ pracownicy urzędów gmin oraz przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych (funkcjonujących na terenie tych gmin) podejmowali działania mające na celu zapewnienie dofinansowania

⁴² W zakresie osiągnięcia wymaganego poziomu przyrostu liczby mieszkańców korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

⁴³ Rajgród i Knyszyn.

⁴⁴ Kazimierz Dolny i Oleśnica.

⁴⁵ Knurów, Milejów, Pieńsk, Siemiatycze, Strzegom, Środa Śląska.

podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej. W wyniku tych działań zapewniono dofinansowanie w łącznej wysokości 5.210,8 tys. zł, z tego ze środków: własnych (budżet gminy) – 1.507,3 tys. zł oraz zewnętrznych (NFOŚiGW i wfośigw) – 3.703,5 tys. zł.

Zdjęcie nr 2
Studzienka kanalizacyjna



Źródło: © itman__47 – Fotolia.com.

3.2.5.1. Dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych

W okresie objętym kontrolą jedynie w dwóch gminach⁴⁶ zapewniono dofinansowanie, w formie dotacji w łącznej wysokości 1.507,3 tys. zł., na realizację podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków własnych budżetów gmin, pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

Badanie rozliczenia udzielonych dotacji nie wykazało nieprawidłowości.

Przyczynami braku dofinansowania z ww. środków podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej, były m.in.: niskie wpływy z tego tytułu; stanowisko organów gmin, iż wykonanie podłączenia należy (zgodnie z przepisami) wyłącznie do właściciela nieruchomości; konieczność wydatkowania środków na inne zadania związane z ochroną środowiska, np. usuwanie azbestu, inwestycje związane z ochroną powietrza.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wprawdzie udzielanie dotacji celowych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, nie jest obowiązkowe, to jednak stosowanie takiej formy dofinansowania może przyczynić się do wzrostu zainteresowania mieszkańców aglomeracji podłączeniem nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

⁴⁶ Knurów i Strzegom.

Jednocześnie, w przypadku osób, które w związku ze skrajnie trudną sytuacją materialną nie są w stanie samodzielnie sfinansować kosztów związanych z podłączeniem, jedynie forma dotacji może zapewnić w praktyce realizację przez nich obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej.

Kontrola wykazała bowiem, że w 13 gminach⁴⁷ wystąpiły przypadki niepodłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo posiadania technicznych możliwości, właśnie z powodu braku środków finansowych ich właścicieli.

3.2.5.2. Dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków pochodzących z krajowych funduszy ekologicznych

W badanym okresie na realizację przedsięwzięć w zakresie podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej w sześciu gminach⁴⁸ pozyskano środki z NFOŚiGW i wfośigw w łącznej wysokości 3.703,5 tys. zł.

W pięciu gminach⁴⁹ pozyskano dofinansowanie na ten cel ze środków NFOŚiGW. Wnioski o udzielenie dofinansowania złożyły działające na terenie tych gmin przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, które następnie zawarły umowy z NFOŚiGW. Uzyskane dofinansowanie wyniosło łącznie 2.221,3 tys. zł, z tego w formie dotacji – 1.951,2 tys. zł oraz pożyczki – 270,1 tys. zł. W dwóch gminach⁵⁰ zapewniono dofinansowanie realizacji podłączeń budynków do sieci kanalizacji sanitarnej ze środków wfośigw. Łączna wartość udzielonego dofinansowania wyniosła 1.482,2 tys. zł, z tego 166,1 tys. zł w formie dotacji i 1.316,1 tys. zł w formie pożyczki.

Ponadto, w dwóch gminach⁵¹ przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne podjęły działania celem pozyskania dofinansowania ze środków wfośigw na wykonanie podłączeń nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Do dnia zakończenia kontroli jednostki te nie otrzymały wnioskowanych środków.

W pozostałych gminach nie podejmowano takich działań, uzasadniając to m.in.: brakiem wiedzy o możliwościach pozyskania dofinansowania oraz nierozpoznanie potrzeb mieszkańców w omawianym zakresie; przekonaniem o braku potrzeby podejmowania ww. działań; niewielkim zainteresowaniem mieszkańców – potencjalnych beneficjentów końcowych; złożoną procedurą pozyskania dofinansowania; rygorystycznymi wymaganiami w zakresie zabezpieczenia ewentualnego dofinansowania.

Przeprowadzone badanie rozliczenia przyznanego dofinansowania, zarówno na poziomie beneficjentów końcowych (mieszkańców), jak i instytucji udzielającej środków, wykazało nieprawidłowości w dwóch gminach. Nie zachowano tam należytej staranności w zakresie zabezpieczenia interesów własnych gminy oraz egzekwowania zaległych należności w postaci kosztów budowy wykonanych przyłączeń⁵², tj.:

⁴⁷ Środa Wielkopolska, Lidzbark Warmiński, Sandomierz, Płock, Siemiatycze, Bytów, Brusy, Pszczółki, Przywidz, Koniecpol, Opatów, Wohryń, Milicz.

⁴⁸ W tym gmina Milejów zarówno z NFOŚiGW jak i wfośigw.

⁴⁹ Knurów, Pieńsk, Strzegom, Milejów oraz Siemiatycze.

⁵⁰ Milejów i Środa Śląska.

⁵¹ Czarna Białostocka i Strzegom.

⁵² W omawianych sprawach NIK rozważy zasadność skierowania stosownych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

- W Gminie Pieńsk wykonane zostały, na zlecenie Burmistrza, przyłączenia budynków do sieci kanalizacji sanitarnej, przed pozyskaniem od mieszkańców środków finansowych tytułem ich 10% wkładu własnego w finansowaniu przedsięwzięcia⁵³. Przed zleceniem budowy przyłączy Burmistrz nie zawarł z właścicielami tych budynków stosownych umów, określających ich zobowiązania wobec Gminy Pieńsk. Umowy takie zawierano dopiero w trakcie prowadzenia robót budowlanych, przy czym w 18 przypadkach mieszkańcy nie podpisali omawianych umów. W konsekwencji Burmistrz nie posiadał podstaw obciążenia tych mieszkańców kosztami 10% udziału w finansowaniu budowy przyłączy. Według stanu na dzień 30 listopada 2015 r., od 31 właścicieli nieruchomości przyłączonych przez Gminę do sieci kanalizacji sanitarnej w 2013 r. nie wyegzekwowano pokrycia ww. udziału własnego w budowie tych przyłączy w łącznej wysokości 12,2 tys. zł.
- w Gminie Milejów od 2008 r. nie wyegzekwowano od dziewięciu właścicieli nieruchomości wpłat na łączną kwotę 4,6 tys. zł na wykonanie przyłączy do ich posesji w ramach realizowanego przez gminę I etapu budowy sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo iż byli oni zobowiązani zawartymi z gminą umowami do dokonania takich wpłat. Ponadto, w Urzędzie nieterminowo uregulowano zobowiązanie wynikające z tytułu pożyczki, pozyskanej z WFOŚiGW w Lublinie, co skutkowało zapłatą odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 52,93 zł.

Dobre praktyki

Jako przykład tzw. „dobrych praktyk”, które mogły wpłynąć na zwiększenie liczby nieruchomości przyłączonych do istniejącej na terenie gmin sieci kanalizacji sanitarnej, należy wskazać prowadzenie przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, funkcjonujące na terenie niektórych gmin, działań mających na celu opracowanie i wdrożenie mechanizmów pomocy, jak również ułatwień dla mieszkańców w celu zwiększenie liczby przyłączy indywidualnych do sieci kanalizacji sanitarnej. Kontrola wykazała prowadzenie takich działań w czterech gminach, tj.:

- w gminie Milicz uruchomiono dla właścicieli nieruchomości, które posiadały możliwość podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, program wsparcia finansowo-technicznego. Spółka międzygminna, tj. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Dolina Baryczy” Spółka z o.o. na wniosek właściciela nieruchomości przed wykonaniem przyłączy zawierała z nim umowę, której przedmiotem było wykonanie robót budowlanych przez spółkę na swój koszt, natomiast ich właściciele byli zobowiązani do spłaty (doliczanej do opłaty za odprowadzanie ścieków) w maksymalnie 36 nieoprocentowanych ratach poniesionych w związku z tym wydatków. Wnioski, które należało składać do 30 czerwca 2015 r., złożyło 150 właścicieli nieruchomości. Ponadto, spółka wprowadziła zwolnienie z obowiązujących opłat za: wydanie warunków technicznych (skorzystało 1240 właścicieli nieruchomości na łączną kwotę 83 tys. zł); odbiór techniczny przyłączy budynku do sieci kanalizacyjnej mieszkańców, którzy w terminie wyznaczonym przez spółkę podłączyli nieruchomość do sieci (skorzystało 777 właścicieli na łączną kwotę 59,6 tys. zł);
- w gminie Płock po zakończeniu budowy kanalizacji sanitarnej na terenie osiedli Góry, Ciechomice, Borowiczki i Parcele przedstawiciele „Wodociągów Płockich” Sp. z o.o. przeprowadzili rozeznanie w terenie, które wykazało, że jest grupa mieszkańców nieposiadających środków finansowych na wykonanie przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej oraz likwidację szamb. Spółka ta zaproponowała i wykonała powyższe prace „po kosztach”, uregulowanie zapłaty mogło być rozłożone na dowolną liczbę nieoprocentowanych rat. Z mieszkańcami powyższych osiedli zawarto 63 umowy na wykonanie przyłączy i większość z nich została zrealizowana;
- w gminie Głowno, z inicjatywy Burmistrza Głowno, Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Głownie Sp. z o.o. przygotował preferencyjne warunki wykonania podłączeń nieruchomości do kanalizacji sanitarnej obejmujące m.in. bezpłatne: wydanie warunków technicznych włączenia do sieci kanalizacyjnej, opracowanie i/lub uzgodnienie planu sytuacyjnego przyłączy, dokonanie odbioru technicznego nowo wybudowanego przyłączy. Łączne korzyści finansowe dla właściciela nieruchomości, który zdecydował się na skorzystanie z ww. propozycji oszacowano w lutym 2014 r. na poziomie około 650 zł. Ponadto, w przypadku zlecenia przedsiębiorstwu wybudowania przyłączy, deklarowano rozłożenie kosztów robocizny na uzgodnione raty. Efektem wdrożenia ww. działań było wydanie, w okresie od marca 2014 r. do września 2015 r., 116 warunków technicznych z programu preferencyjnego i dokonanie 88 odbiorów technicznych przyłączy kanalizacyjnych;
- w gminie Knyszyn Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oferował mieszkańcom wszechstronną pomoc oraz minimalne ceny i korzystne warunki płatności za wykonanie usługi przyłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej m.in. poprzez rozłożenie płatności na raty lub nieodpłatny nadzór nad wykonaniem przez mieszkańców przyłączenia nieruchomości we własnym zakresie.

⁵³ W Gminie Pieńsk zapewniono właścicielom nieruchomości, w dwóch miejscowościach, dofinansowanie podłączeń budynków do kanalizacji na poziomie 90% ze środków NFOŚiGW (45% z pożyczki i 45% z dotacji).

Dobre praktyki

Do kategorii „dobrych praktyk” należy także zaliczyć działania podejmowane w urzędach trzech gmin⁵⁴, polegające na zapewnieniu wykonania (za odpłatnością całkowitą lub częściową właścicieli) podłączeń nieruchomości do systemu kanalizacji sanitarnej. Np.:

- w gminie Wołyń realizowano projekt budowy sieci kanalizacji sanitarnej wraz z wykonaniem 163 przyłączy nieruchomości (po uprzednim uzyskaniu zgody właścicieli nieruchomości na ich wykonanie). Warunkiem wykonania przyłączenia nieruchomości do sieci było dokonanie przez właściciela, na konto Urzędu, wpłaty obejmującej koszty budowy kompletnego przyłącza, w tym robocizny, materiałów, projektu oraz inwentaryzacji geodezyjnej. Również osoby zainteresowane wykonaniem przyłącza, a nieujęte w projekcie, mogły skorzystać z możliwości wybudowania odpłatnie takich przyłączy przez Urząd.

3.2.5.3. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego ze środków krajowych funduszy ekologicznych przedsięwzięć w zakresie przyłączania nieruchomości do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej

Z informacji uzyskanych przez NIK w trybie art. 29 ust 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że w badanym okresie zarówno NFOŚiGW jak i wfośigw udzielały wsparcia ze środków publicznych, w formie dotacji i pożyczek, na realizację zadań związanych z przyłączaniem nieruchomości do zbiorczych sieci kanalizacyjnej.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Dofinansowanie zadań w zakresie przyłączania nieruchomości do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej było prowadzone w ramach dwóch programów priorytetowych, tj.:

- *Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego*, którego wdrażanie przewidziano w latach 2011–2016⁵⁵. Alokacja środków następowała od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2014 r. Ostatnie umowy dotyczące programu priorytetowego zostały zawarte w 2014 r.

Beneficjentami programu były jednostki samorządu terytorialnego i ich związki lub też podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jst.

W badanym okresie NFOŚiGW zawarł łącznie 234 umowy na dofinansowanie realizacji podłączeń nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, w tym 165 umów dotacji i 69 pożyczek, udzielając dofinansowania w łącznej kwocie 129.333 tys. zł, z tego dotacje wyniosły 83.827 tys. zł, natomiast pożyczki – 45.506 tys. zł. Nie otrzymało dofinansowania 18 podmiotów, których wnioski o dofinansowanie nie spełniały wymogów formalnych bądź zostały wycofane.

W latach 2011–2015 NFOŚiGW wypłacił na podłączenie nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, środki w łącznej wysokości 106.140 tys. zł, z tego: 69.484 tys. zł stanowiły dotacje i 36.656 tys. zł pożyczki;

- *SYSTEM – Wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez WFOŚiGW – Część – 3) Dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, lokalnych oczyszczalni ścieków wraz z sieciami kanalizacyjnymi oraz podłączeń budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego*, którego okres wdrażania określono na lata 2015–2023, przy alokacji środków do dnia 31 grudnia 2020 r.

⁵⁴ Milejów, Pieńsk, Wołyń.

⁵⁵ Wnioski o dofinansowanie przyjmowano do dnia 31 grudnia 2013 r.

Beneficjentami tego programu były wfośigw, natomiast beneficjentami końcowymi – jst i ich związki, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jst oraz osoby fizyczne.

W 2015 r., w ramach ww. programu priorytetowego, NFOŚiGW zawarł sześć umów z trzema wfośigw, udzielając dofinansowania w wysokości 2.886 tys. zł, z tego: dotacji na kwotę 726 tys. zł oraz pożyczek 2.160 tys. zł. Środki te zostały w 2015 r. wypłacone w całości, przy czym obejmują one zarówno dofinansowanie podłączeń do kanalizacji sanitarnej, jak i przydomowych oczyszczalni ścieków.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W okresie 2013–2015 dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie przyłączania nieruchomości do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej było realizowane przez 10 z 16 wfośigw, głównie w formie dotacji i pożyczek, które po spełnieniu określonych w umowach warunków – mogły być częściowo umarzone. Ponadto, udzielano dotacji przeznaczonych na częściową spłatę kapitału kredytów bankowych, uzyskanych na budowę przyłączy.

Beneficjentami środków wfośigw były jst i ich związki, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji zadań własnych jst, jak również osoby fizyczne.

W badanym okresie zawarto 304 umowy na łączną kwotę dofinansowania 136.186,4 tys. zł. W latach 2013–2015 wypłacono łącznie 129.201,4 tys. zł, tj. 7.765,5 tys. zł dotacji i 121.435,9 tys. zł pożyczek. Nie otrzymało dofinansowania dziewięć podmiotów z powodu m.in. wycofania wniosków o udzielenie dofinansowania ze względu na brak możliwości wykonania zadania przed datą końcową wydatkowania środków, określoną przez wfośigw.

3.2.6. Osiągnięcie zaplanowanego wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej oraz działania organizacyjne podjęte w tym celu

3.2.6.1. Osiągnięcie w gminach zaplanowanego przyrostu mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej

Jedynie w przypadku pięciu kontrolowanych gmin⁵⁶, w wyznaczonych na ich terenie aglomeracjach, w pełni osiągnięto zaplanowany w KPOŚK, na lata 2007–2015, przyrost liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego. W trzech⁵⁷ osiągnięto ten wskaźnik na poziomie odpowiednio 94%, 85% i 70%, w pięciu⁵⁸ w granicach 41–56%, a w dwóch⁵⁹ na poziomie 30%. W czterech gminach odniesienie się do wielkości planowanej w KPOŚK było niemożliwe ze względu na istotne zmiany wyznaczonych aglomeracji. Na podobnym poziomie kształtowało się osiągnięcie, w badanych jednostkach, poziomu przyrostu liczby mieszkańców, korzystających z kanalizacji sanitarnej, ustalonego w gminnych dokumentach planistycznych.

⁵⁶ Strzegom, Środa Śląska, Opatów, Pszczółki, Płock.

⁵⁷ Lidzbark Warmiński, Koniecpol, Poniatowa.

⁵⁸ Sandomierz, Bytów, Przywidz, Wojcieszków, Milicz.

⁵⁹ Głowno, Pieńsk.

Istotnym problemem w ustaleniu rzeczywistego poziomu uzyskanego przyrostu mieszkańców korzystających z systemu kanalizacji sanitarnej była niska jakość dokumentów sprawozdawczych. Aż w 17 kontrolowanych gminach⁶⁰ (61%) ujawniono nieprawidłowości w postaci nierzetelnych sprawozdań z realizacji KPOŚK, zawierających m.in. niewłaściwe dane o liczbie mieszkańców aglomeracji korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej. W sześciu⁶¹ z nich skutkowało to niemożnością ustalenia w toku kontroli osiągniętych poziomów przyrostu mieszkańców i porównania ich z planami zawartymi w KPOŚK oraz w gminnych dokumentach planistycznych.

Zdaniem NIK, zjawiskiem niepokojącym jest osiągnięcie w niemal jednej czwartej kontrolowanych gmin – pod koniec ostatniego roku realizacji planów zawartych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych – zaplanowanych w Programie ww. efektów ekologicznych, jedynie na poziomie około 50% i poniżej. Uzyskanie pełnego obrazu tej sytuacji było niemożliwe ze względu na brak danych w tym zakresie w kolejnej niemal jednej czwartej kontrolowanych jednostek.

Ponadto, w przypadku dwóch badanych gmin⁶², w KPOŚK nie zawarto planów przyrostu liczby mieszkańców korzystających z systemu kanalizacyjnego, z czego w jednej wskutek nierzetelnych informacji przekazanych na potrzeby drugiej aktualizacji tego Programu.

- W Urzędzie Gminy Milejów przekazano w lipcu 2007 r. nierzetelne informacje na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK, tj.: bez wskazania planowanego do uzyskania wzrostu liczby mieszkańców korzystających z kanalizacji, pomimo planowania, w latach 2011–2013, budowy 8,52 km sieci kanalizacji sanitarnej.

Także w dwóch kolejnych gminach ujawniono nierzetelne postępowanie omawianym zakresie.

- W materiałach, przekazanych przez Burmistrza Środy Wielkopolskiej właściwym organom⁶³ na potrzeby drugiej i czwartej aktualizacji KPOŚK, zawarto nierzetelne dane w zakresie planowanego przyrostu mieszkańców, którzy będą korzystać z projektowanej sieci. I tak:
 - w materiałach, przekazanych w lipcu 2007 r. na potrzeby drugiej aktualizacji KPOŚK, przyrost liczby mieszkańców rzeczywistych, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci w latach 2007–2010, oszacowano na poziomie 6.764, w sytuacji gdy w planie aglomeracji stanowiącym podstawę wyznaczenia aglomeracji Środa Wielkopolska w 2006 r., zaplanowany przyrost liczby mieszkańców w latach 2007–2010 wynosił 5.264;
 - w materiałach, przekazanych w październiku 2014 r. na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, wskazano m.in.: długość sieci kanalizacyjnej planowanej do budowy w latach 2014–2015 na poziomie 8,6 km, przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci na poziomie 1632, w sytuacji gdy zgodnie ze wskaźnikami określonymi w dofinansowanym ze środków UE projekcie inwestycyjnym do nowo budowanej sieci miały być przyłączone jedynie 774 osoby.
- W Urzędzie Miejskim w Bytowie w materiałach przekazanych, w październiku 2014 r. na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, błędnie wskazano przyrost liczby rzeczywistych mieszkańców, którzy skorzystają z usług kanalizacyjnych w wyniku wybudowania sieci w miejscowości Rzepnica, podając 800 mieszkańców zamiast 74.

W ocenie NIK, przedstawione postępowanie kontrolowanych gmin uniemożliwiło prawidłowe zaplanowanie w KPOŚK efektów ekologicznych przedsięwzięć kanalizacyjnych.

⁶⁰ Nie dotyczy gmin: Lidzbark Warmiński, Głowno, Brusy, Gniewino, Knurów, Wojcieszków, Wołyń, Środa Śląska, Pieńsk, Milicz, Strzegom.

⁶¹ Środa Wielkopolska, Siemiatycze, Rajgród, Czarna Białostocka, Dabrowa Białostocka, Knyszyn.

⁶² Gniewino, Milejów.

⁶³ W 2007 r. Wojewodzie Wielkopolskiemu, a w 2014 r. Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego.

W dziewięciu⁶⁴ spośród 16 kontrolowanych gmin, na terenie których w badanym okresie realizowano przedsięwzięcia związane z budową sieci kanalizacji sanitarnej przy udziale środków UE, dla których ustalony został wymagany do uzyskania efekt ekologiczny⁶⁵, określony jako liczbowy wzrost użytkowników korzystających z podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej wybudowanej w ramach danego projektu – osiągnięto omawiany efekt na poziomie co najmniej 95%. W trzech⁶⁶ osiągnięto go na poziomie 80–89%, w jednej⁶⁷ na poziomie 76%, a w trzech⁶⁸ w granicach 19–51%. Realizacja części projektów nie została zakończona.

W przypadku dwóch gmin wykazany przez nie ponad 100% poziom ww. efektu ekologicznego nie był miarodajny w stosunku do rzeczywistej sytuacji w tych gminach, w tym w jednym przypadku także w stosunku do warunków określonych w umowie o dofinansowaniu inwestycji kanalizacyjnej. I tak:

- *Burmistrz Głowna, ustalając na poziomie 100,53% osiągnięty wskaźnik rezultatu dla zrealizowanego projektu pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami oraz odtworzeniem nawierzchni w mieście Głownie”, określił na 1523 liczbę osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej, niezgodnie z warunkami umowy o udzielenie dofinansowania⁶⁹, zaliczając do nich także innych niż mieszkańcy użytkowników sieci kanalizacji sanitarnej w liczbie 953 osoby. Faktyczna liczba mieszkańców, objętych realizacją Projektu, stanowiła jedynie 570 osób tj. 37,4% wykazanego poziomu osiągnięcia tego wskaźnika rezultatu. Ponadto w wyliczonej wartości ww. wskaźnika część osób wykazano dwukrotnie, gdyż 14 spośród 239 uczniów Szkoły Podstawowej Nr 1 w Głownie było zameldowanych na nieruchomościach przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej (według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) i tym samym ujęto ich w liczbie 570 mieszkańców korzystających z wybudowanej w ramach Projektu sieci kanalizacji sanitarnej. Dodatkowo liczba 400 osób – klientów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, stanowiących 26,3% wykazanego w rozliczeniu wskaźnika rezultatu⁷⁰ (1523 osoby) dla zakończonego Projektu, ustalona została, jak wyjaśnił Z-ca Burmistrza Głowna, w oparciu o złożone telefonicznie oświadczenia osób prowadzących działalność gospodarczą, a w Urzędzie brak było dokumentów potwierdzających przedmiotowe dane. Zdaniem NIK, nie można również wykluczyć, iż osoby zatrudnione w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą na terenie nieruchomości podłączonych do sieci kanalizacyjnej (40 osób) oraz osoby korzystające z kanalizacji – klienci przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na nieruchomościach podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej (400 osób) byli również mieszkańcami korzystającymi z wybudowanej w ramach Projektu sieci kanalizacji sanitarnej, a tym samym zostali w osiągniętej wartości wskaźnika rezultatu wykazani dwukrotnie.*
- *Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Białostockiej wykazała, iż osiągnięcie – w wyniku realizacji dwóch inwestycji dofinansowanych środkami UE – efektu w postaci przyrostu liczby użytkowników kanalizacji sanitarnej na poziomie niemal 116% wynikało ze świadomego niedoszacowania (we wnioskach) liczby przyszłych użytkowników sieci ze względu, jak wyjaśnił Burmistrz, na tendencję wyludniania się gminy.*

W ocenie NIK, nieosiągnięcie w części badanych gmin zakładanego w umowach o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE, poziomu omawianego wskaźnika rezultatu lub ustalenie jego wykonania niezgodnie z warunkami udzielonego dofinansowania, może spowodować zwrot części dotacji pozyskanych ze środków UE.

⁶⁴ Płock, Głowno, Dąbrowa Białostocka, Gniewino, Knurów, Kazimierz Dolny, Wojcieszków, Środa Śląska, Oleśnica.

⁶⁵ W dwóch gminach realizowano więcej niż jeden projekt. W Gminie Czarna Białostocka realizowano dwa projekty, dofinansowane w ramach RPO Województwa Podlaskiego. Z kolei w Płocku realizowano dwa projekty dofinansowane w ramach PO IIŚ.

⁶⁶ Lidzbark Warmiński, Płock, Czarna Białostocka.

⁶⁷ Rajgród.

⁶⁸ Pszczółki, Milicz, Czarna Białostocka.

⁶⁹ Zawartej w dniu 19 października 2009 r. z Województwem Łódzkim w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013.

⁷⁰ Jako liczby osób korzystających z podłączenia do wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej.

3.2.6.2. Organizacja wykonywania w gminach zadań w celu osiągnięcia zaplanowanego wzrostu liczby mieszkańców i innych użytkowników korzystających z sieci kanalizacji sanitarnej

W regulaminach organizacyjnych połowy kontrolowanych urzędów gmin⁷¹ nie przypisano lub nie w pełni przypisano komórkom organizacyjnym tych jednostek realizację zadań, dotyczących zapewnienia przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, w szczególności identyfikowania właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do tej sieci oraz nakazywania właścicielom nieprzyłączonych nieruchomości wykonania tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. Obowiązków tych nie ujęto także w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników tych urzędów. Jak wykazała kontrola, zadania te nie były w tych jednostkach realizowane lub wykonywano je w bardzo ograniczonym zakresie.

Jako przyczynę nieprzypisania zadań ani komórkom organizacyjnym, ani pracownikom kontrolowanych urzędów, wskazywano m.in: niedopatrzenie, ramowy charakter regulaminu organizacyjnego i przypisanie w nim zadań jedynie w sposób przykładowy, brak realizacji omawianych zadań w urzędzie.

Zdaniem NIK, struktura organizacyjna jednostek administracji publicznej powinna być dostosowana do ich aktualnych celów i zadań. Ponadto, zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności wynikający z realizowanych przez gminę zadań powinien być określony także dla poszczególnych pracowników urzędu. W ocenie NIK, opisane wyżej nieprawidłowości świadczą o niezapewnieniu przez organy wykonawcze tych gmin właściwego funkcjonowania kontroli zarządczej w analizowanym obszarze, wymaganej art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷².

⁷¹ Środa Wielkopolska, Lidzbark Warmiński, Sandomierz, Głowno, Brusy, Przywidz, Koniecpol, Kazimierz Dolny, Wołyń, Poniatowa, Milejów, Środa Śląska, Milicz, Oleśnica.

⁷² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, skarg, doniesień medialnych, dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK. Podjęto ją z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu – *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Jednostki do kontroli wytypowano na podstawie informacji, pozyskanych od Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁷³, o przedsięwzięciach zrealizowanych na terenie aglomeracji, ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, obejmujących budowę sieci kanalizacji sanitarnej realizowaną przy udziale środków Unii Europejskiej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska i pięć Delegatur (w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Lublinie i Wrocławiu). Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

Sporządzono 28 wystąpień pokontrolnych. Do dwóch z nich wniesiono zastrzeżenia. Zastrzeżenie Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska zostało w całości oddalone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 3 lutego 2016 r.; zastrzeżenie Wójta Gminy Wołyń zostało częściowo uwzględnione uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 29 grudnia 2015 r.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast sformułowano ogółem 113 wniosków pokontrolnych, z czego na dzień 17 marca 2016 r. zadeklarowano realizację 92 wniosków.

Do organów wykonawczych kontrolowanych gmin wnioskowano m.in. o:

- podjęcie działań w celu rzetelnego zidentyfikowania wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy nie wykonali obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- bezzwłoczne podjęcie działań w celu egzekwowania, na drodze administracyjnej, od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej;
- sprawowanie nadzoru, nad realizacją przez właścicieli nieruchomości, którzy nie przyłączyli ich do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, obowiązków wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b u.c.p.g. w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości;
- prowadzenie jak również zaktualizowanie ewidencji zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków;
- zweryfikowanie i rzetelne ustalenie, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowaniu budowy sieci kanalizacji sanitarnej, wartości wskaźnika rezultatu odnośnie do liczby korzystających z wybudowanej ze środków UE sieci kanalizacji sanitarnej i poinformowanie o wyniku weryfikacji marszałka województwa;
- skorygowanie sprawozdań z realizacji KPOŚK w zakresie zawartych w nich nierzetelnych danych oraz przedłożenie tych korekt marszałkom województw;

⁷³ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

- podjęcie działań w celu weryfikacji poprawności danych, przekazanych marszałkom województw na potrzeby czwartej aktualizacji KPOŚK, dotyczących długości sieci kanalizacyjnej, planowanej do budowy oraz planowanego w związku z tym przyrostu liczby mieszkańców z niej korzystających, a w przypadku korekty danych – przekazanie ich marszałkom województw;
- podjęcie działań w celu weryfikacji poprawności opracowania planu aglomeracji w zakresie lokalizacji planowanej do budowy nowej sieci kanalizacyjnej, związanego z tym przyrostu mieszkańców korzystających z sieci, stanowiącego podstawę jej wyznaczenia i przekazanie skorygowanych danych marszałkom województw;
- określenie w regulaminach organizacyjnych urzędów gmin oraz przypisanie do zakresów czynności pracowników gmin zadań z zakresu planowania i zapewnienia przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast poinformowali m.in., że:

- podjęto działania zmierzające do zidentyfikowania wszystkich właścicieli nieruchomości zobowiązanych do podłączenia się do istniejącego systemu kanalizacji sanitarnej;
- podjęto działania celem wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przyłączenia do sieci;
- zostanie podjęty nadzór nad realizacją przez mieszkańców obowiązków w zakresie gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych i prawidłowości pozbywania się tych nieczystości;
- podjęto działania w celu skorygowania sprawozdań z realizacji KOPŚK i zobowiązano się do przekazania ich do marszałków województw;
- założono ewidencje zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków oraz dokonano aktualizacji prowadzonych już ewidencji;
- wprowadzono do regulaminów organizacyjnych urzędów gmin zadania z zakresu planowania i zapewnienia przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej mieszkańców i innych użytkowników wraz z przypisaniem ich do zakresów czynności wykonujących je pracowników;
- zweryfikowano, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie projektu, wartości wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby korzystających z wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej jak również poinformowano o tym marszałka województwa;
- wystąpiono do marszałków województw z propozycją ustalenia nowych granic aglomeracji, z uwzględnieniem zmiany wielkości RLM.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości stwierdzone w dwóch gminach, na kwotę ogółem wynoszącą 16,8 tys. zł, w tym:

- kwota 4,6 tys. zł – stanowiąca finansowe skutki nieprawidłowości w związku z niewyegzekwowaniem w Urzędzie Gminy Milejów od mieszkańców wpłat za wykonanie przyłączy do ich posesji w ramach realizowanego etapu budowy sieci kanalizacji sanitarnej;
- kwota 12,2 tys. zł – stanowiąca finansowe skutki nieprawidłowości w związku z niewyegzekwowaniem w Urzędzie Miasta i Gminy Pieńsk od mieszkańców wpłat z tytułu pokrycia przez nich udziału własnego w budowie przyłączy kanalizacyjnych.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Kwestie dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem pochodzącym ze ścieków komunalnych, na poziomie wspólnotowym, uregulowane zostały m.in. w dyrektywie Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku, w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych⁷⁴ (zwanej dalej: „dyrektywą ściekową”). Zakres przedmiotowy dyrektywy, zgodnie z jej art. 1, dotyczy gromadzenia, oczyszczania i zrzutu ścieków komunalnych oraz oczyszczania i zrzutu ścieków z niektórych sektorów przemysłowych, a jej celem jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami tych zrzutów. W art. 3 dyrektywy ściekowej zobowiązano państwa członkowskie Unii Europejskiej m.in. do wyposażenia w określonych terminach wszystkich aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) większej od 2000 w systemy kanalizacyjne dla ścieków komunalnych i zapewnienia biologicznego oczyszczania ścieków przed wprowadzeniem ich do wód, tak aby ścieki spełniały określone w dyrektywie wymagania dotyczące zawartości w nich substancji łatwo rozkładalnych biologicznie. W trakcie negocjacji o przystąpieniu Polski do Wspólnoty Europejskiej, w zakresie sektora „Środowisko”, uzyskano okresy dostosowawcze w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków. Zgodnie z ustalonymi terminami przyjęto, iż aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców wynoszącej od 2000 do 15 000 należy wyposażyć w systemy odprowadzania i oczyszczania ścieków do 31 grudnia 2015 r., zaś aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców wynoszącej powyżej 15 000 w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r. W celu realizacji ww. zobowiązań, wynikających z Traktatu Akcesyjnego (w części dotyczącej spełnienia przez Polskę wymagań dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych), zgodnie z treścią art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁷⁵, Minister Środowiska sporządził Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. Program ten określił działania w zakresie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków oraz modernizacji istniejącej infrastruktury, które będą podejmowane do końca okresu przejściowego wynegocjowanego dla tej dyrektywy tj. do końca 2015 r., a także dla okresów pośrednich 2005 r., 2010 r., 2013 r. zapisanych w Traktacie Akcesyjnym, w tym zakres rzeczowo-finansowy poszczególnych zadań oraz termin ich zakończenia. Cele pośrednie, które znalazły swój zapis w Traktacie Akcesyjnym obejmują:

- a) do 31 grudnia 2005r. zgodność z dyrektywą powinna być osiągnięta w 674 aglomeracjach, z których ładunki zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowią 69% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji;
- b) do 31 grudnia 2010 r. zgodność z dyrektywą powinna być osiągnięta w 1069 aglomeracjach, których ładunki zanieczyszczeń im przypisywane stanowią 86% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzącego z aglomeracji;
- c) do 31 grudnia 2013 r. zgodność z dyrektywą powinna być osiągnięta w 1165 aglomeracjach, z których ładunki zanieczyszczeń stanowią 91% całkowitego ładunku tych zanieczyszczeń pochodzących z aglomeracji.

⁷⁴ Dz. Urz. UE L 135, z 30.05.1991, s. 40 z późn. zm.

⁷⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.

W dniach 7 czerwca 2005 r., 2 marca 2010 r. oraz 1 lutego 2011 r. Rada Ministrów zatwierdziła odpowiednio Pierwszą, Drugą i Trzecią Aktualizację KPOŚK.

Na gruncie polskiego systemu prawnego, podstawy prawne i organizacyjne odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych zostały zamieszczone w przepisach następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁶;
- 2) ustawy z dnia 18 lipca 2001r. – Prawo wodne;
- 3) ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁷⁷ (dalej: u.z.w.o.ś);
- 4) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. – Prawo ochrony środowiska⁷⁸ (dalej: POŚ);
- 5) ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁹;
- 6) ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane⁸⁰;
- 7) ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸¹ (dalej: u.c.p.g.) i rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw.

M.in. na mocy ww. ustaw i aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie, przetransponowano do polskiego porządku prawnego przepisy Unii Europejskiej w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków, a w szczególności dyrektywę ściekową.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, odprowadzenie i oczyszczenie ścieków komunalnych jest zadaniem własnym gminy (art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Szczegółowe obowiązki gminy w zakresie budowy oraz dostosowania infrastruktury kanalizacyjnej do wymogów określonych dyrektywą można odtworzyć na podstawie art. 42, 43 i 208 ustawy – Prawo wodne.

Zgodnie z art. 42 ust. 1, 3 i 4 ww. ustawy:

- a) wprowadzający ścieki do wód lub do ziemi są obowiązani zapewnić ochronę wód przed zanieczyszczeniem, w szczególności poprzez budowę i eksploatację urządzeń służących tej ochronie, a tam gdzie jest to celowe powtórne wykorzystanie oczyszczonych ścieków,
- b) budowę urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę realizuje się jednocześnie z rozwiązaniem spraw gospodarki ściekowej, w szczególności przez budowę systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków,
- c) w miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub powodowałaby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ten sam co systemy kanalizacji zbiorczej poziom ochrony środowiska.

Z powyższego wynika, iż podstawowym zadaniem gmin w tym zakresie jest realizacja systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków na terenach o skoncentrowanej zabudowie. Dlatego też w ustawie przewidziano obowiązek wyposażenia aglomeracji w system kanalizacji zbiorczej. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców

⁷⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 139.

⁷⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.

⁸¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.

powyżej 2000 winny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zgodnie z ustaleniami krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (art. 43 ust. 1 ustawy – Prawo wodne). Przez aglomerację należy przy tym rozumieć teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków, natomiast równoważna liczba mieszkańców oznacza ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych, wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 43 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo wodne). Aglomeracje, o których mowa powyżej, wyznacza, w drodze uchwały, sejmik województwa. Jeżeli natomiast aglomeracja obejmowałaby tereny położone w dwóch lub więcej województwach, właściwy do wyznaczenia aglomeracji jest sejmik tego województwa, na którego terenie będzie się znajdować największa część aglomeracji (art. 43 ust. 2a ustawy – Prawo wodne). Ponadto wyznaczenie aglomeracji, o których mowa w ust. 1, następuje po uzgodnieniu przez marszałka województwa z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy – z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, oraz po zasięgnięciu przez marszałka województwa opinii zainteresowanych gmin (art. 43 ust. 2b ustawy – Prawo wodne).

W stanie prawnym, obowiązującym do dnia 11 lipca 2014 r., zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy – Prawo wodne aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2.000 powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków, zgodnie z ustaleniami krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych. Aglomeracja oznaczała natomiast teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza były wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych, natomiast przez jednego równoważnego mieszkańca rozumiano ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę (art. 43 ust. 2 ww. ustawy). Aglomeracje, o których mowa powyżej wyznaczał, po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej i właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin, sejmik województwa w drodze uchwały. Jeżeli aglomeracja obejmowałaby tereny położone w dwóch lub więcej województwach, właściwym do wyznaczenia aglomeracji byłby sejmik tego województwa, na którego terenie miała się znajdować największa część aglomeracji (art. 43 ust. 2a).

Wykaz aglomeracji oraz wykaz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych stanowi integralną część krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

Sposób wyznaczania obszaru i granic aglomeracji w gminie lub na obszarach gmin określały niżej wymienione akty wykonawcze:

- ♦ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁸², uchylone w dniu wejścia w życie niżej wymienionego rozporządzenia, tj. 13 sierpnia 2010 r.;

⁸² Dz. U. Nr 283, poz. 2841, z późn.zm.

- ♦ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁸³, uchylone na mocy przepisów ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw⁸⁴;
- ♦ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁸⁵, obowiązujące od dnia 29 lipca 2014 r.

Celem rozporządzenia z dnia 22 lipca 2014 r. była zmiana sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, tak, aby był on zgodny z zasadami wyrażonymi w dyrektywie Rady 91/271/EWG. Wprowadzenie nowego sposobu wyznaczania tych obszarów i granic wynika bezpośrednio z przepisów ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, która wdraża w całości definicję aglomeracji ujętą w dyrektywie 91/271/EWG. Rozszerzenie definicji aglomeracji umożliwia podział aglomeracji na mniejsze obszary, co pozwala na wyznaczenie aglomeracji z oczyszczalnią ścieków na obszarze innej aglomeracji bez konieczności łączenia odrębnych obszarów w jedną aglomerację. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia wyznaczenie przez sejmik województwa obszaru i granic aglomeracji poprzedza się skierowaniem przez marszałka województwa wniosku do zainteresowanych gmin o przedstawienie w wyznaczonym terminie propozycji planu aglomeracji (§ 4).

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, podstawę wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji stanowią:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- 2) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- 3) decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- 4) wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Obowiązek, o którym mowa w art. 43 ust. 1, tj. wyposażenia aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 2000 w system kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, gminy tworzące aglomeracje winny realizować w terminach określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych, o którym mowa w art. 43 ust. 3 ustawy (art. 208 ust. 1 ustawy – Prawo wodne).

Zgodnie z art. 43 ust. 5 ustawy – Prawo wodne przepisy ust. 1–4 nie naruszają obowiązku gmin w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych wynikających z przepisów o samorządzie gminnym. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że niezależnie od tego czy chodzi o aglomeracje, czy o tereny poza aglomeracjami, zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Zasady odprowadzania i oczyszczania ścieków reguluje u.z.w.o.ś. Zgodnie z art. 2 pkt 7 tej ustawy sieć stanowią przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi jest dostarczana woda lub którymi są odprowadzane ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Z kolei urządzenia kanalizacyjne i wodociągowe zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 14 i 16 ustawy. I tak urządzeniami kanalizacyjnymi są sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie

⁸³ Dz. U. Nr 137, poz. 922.

⁸⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 850, z późn. zm.

⁸⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 995.

ścieków, zaś urządzeniami wodociągowymi są ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody. Według art. 3 ust. 3 u.z.w.o.ś. gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Interpretując ten przepis w świetle art. 43 ustawy – Prawo wodne można stwierdzić, że obligatoryjnym elementem studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna być rozbudowa sieci kanalizacyjnej w ramach aglomeracji wyznaczanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo wodne (oczywiście jest, że gmina zarówno w studium jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może przewidzieć budowę sieci także poza aglomeracjami).

Obowiązek zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych adresowany jest literalnie do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a nie do gminy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 u.z.w.o.ś., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1. W sytuacji natomiast, gdy w gminie nie działa przedsiębiorstwo, obowiązek ten przechodzi na gminę, gdyż w przeciwnym razie powstałaby luka prawna w regulacji publicznoprawnych powinności gminy. Istotną przesłanką realizowania zadań własnych gminy w omawianym zakresie jest istnienie sieci infrastrukturalnych, bez których ogólnodostępne usługi nie mogą być świadczone.

Istotnym w tym zakresie jest także przepis art. 15 ust. 4 u.z.w.o.ś., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości ubiegającego się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli:

- po pierwsze, są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 (regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez radę gminy) oraz
- po drugie, istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o odprowadzanie ścieków, zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (art. 6 ust. 1 i 2 u.z.w.o.ś.). Przyłączenie do istniejącej sieci kanalizacyjnej może nastąpić tylko na wniosek zainteresowanego. Jeżeli zatem właściciel nieruchomości składa taki wniosek, jest to wystarczające do uznania, iż wykonał obowiązek statutowany przez art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Wniosek taki musi być uwzględniony, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia i istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. W braku takiej możliwości, należy przyjąć, iż po pierwsze po stronie właściciela nie powstanie obowiązek, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., po drugie zaś zadaniem gminy będzie doprowadzenie do takiej rozbudowy sieci, aby przyłączenie okazało się możliwe.

W zakresie kosztów związanych z wykonaniem obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, należy wskazać, iż nie są one objęte treścią decyzji wydawanej na podstawie art. 5 ust. 7 u.c.p.g. Zasady ponoszenia tych kosztów zostały uregulowane w art. 15 ust. 2 u.z.w.o.ś.,

który stanowi, iż realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Przewidziany w analizowanych przepisach obowiązek wykonania przyłączy do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz pokrycia określonych kosztów przyłączenia nie oznacza obowiązku osoby ubiegającej się o przyłączenie partycypowania w kosztach budowy samej sieci. Jedyną formą uczestnictwa finansowego właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń infrastruktury technicznej, w tym zakładania instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych, jest wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, przy założeniu, że wskutek budowy wzrosła wartość nieruchomości.

Jednym z elementów realizacji budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej w sposób zgodny z celami określonymi w dyrektywie jest ustanowienie określonych obowiązków związanych z tą rozbudową po stronie właścicieli nieruchomości.

W art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.c.g., regulującym zasady postępowania z nieczystościami ciekłymi, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku w gminie m.in. poprzez realizację obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej. Ustawodawca określając obowiązki właściciela nieruchomości w tym zakresie, we wskazanej regulacji przewidział dwa alternatywne rozwiązania. I tak:

- **gdy istnieje sieć kanalizacyjna** – wówczas zasadą jest, że nieruchomość winna być podłączona do tej sieci, a jedyny wyjątek dotyczy takiej sytuacji, kiedy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych – wtedy przyłączenie jej do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe;
- **gdy sieć kanalizacyjna nie istnieje i jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona** – wówczas właścicielowi nieruchomości przysługuje wybór między wyposażeniem nieruchomości w:
 - 1) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych,
 - 2) przydomową oczyszczalnię ścieków;

przy czym oba te urządzenia muszą spełniać wymagania określone w przepisach odrębnych.

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż z zasady nieczystości ciekłe, powstające w gospodarstwie domowym na danej nieruchomości, powinny być odprowadzane do kanalizacji sanitarnej. Wyjątkowo natomiast, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, nieruchomość winna być wyposażona w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków. Jeżeli nieruchomość została wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków przed wybudowaniem sieci kanalizacji sanitarnej, obowiązek przyłączenia nieruchomości do tej sieci nie powstanie.

Obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej ciąży na właścicielu, zatem a contrario, nie może on obciążać organu, czy też innego podmiotu administrującego. Jednakże nadzór nad realizacją ww. obowiązku obciążającego właścicieli nieruchomości, z mocy samego prawa, należy do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 5 ust. 6 u.c.p.g.). Jak stanowi art. 5 ust. 7 u.c.p.g., w przypadku stwierdzenia niewykonania omawianego obowiązku, wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku. Przepis nie ma charakteru uznaniowego, zatem burmistrz nie może zdecydować o odstąpieniu od obowiązku podłączenia

budynku do sieci kanalizacyjnej. Należy więc przyjąć, że przesłankami, od których spełnienia ustawodawca uzależnił dopuszczalność i obowiązek wydania decyzji nakazującej przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, są:

- a) istnienie takiej sieci,
- b) możliwość przyłączenia do niej nieruchomości,
- c) brak wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków oraz
- d) niezrealizowanie przez właścicieli nieruchomości obowiązku przyłączenia.

Przesłanki te muszą zaistnieć kumulatywnie, a organ administracji publicznej winien ich zaistnienie zbadać i wskazać je w uzasadnieniu decyzji nakazującej wykonanie obowiązku.

Przepisy u.c.p.g. nie zawierają unormowań stanowiących dla organu podstawy do określenia w drodze decyzji, wydanej w trybie jej art. 5 ust. 7, terminu wykonania obowiązku. Uwzględniając powyższe jak również fakt, iż zgodnie z art. 130 § 1 i 2 k.p.a., przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji, należy przyjąć, iż przedmiotowa decyzja staje się wykonalna, w dniu, w którym staje się ostateczna (nie przysługuje od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji).

Zgodnie z art. 5 ust. 9 u.c.p.g., wykonanie decyzji, wydanej na podstawie jej art. 5 ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸⁶ (dalej: ustawa egzekucyjna). Zgodnie natomiast z art. 6 § 1 ustawy egzekucyjnej, wierzyciel ma obowiązek podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, a więc powinien upomnieć zobowiązanego, wystawić tytuł wykonawczy i skierować go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji do właściwego organu egzekucyjnego.

Istotnym jest, iż na gruncie ustawy egzekucyjnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest jednocześnie:

- **wierzycielem**, w myśl bowiem art. 1a pkt 13 ustawy egzekucyjnej, przez „wierzyciela” należy rozumieć podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym, natomiast według art. 5 § 1 pkt 1 ustawy egzekucyjnej, uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji jest właściwy do orzekania organ I instancji oraz
- **organem egzekucyjnym**, zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej, w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie m.in. zadań własnych.

Zgodnie z art. 15 § 1 ustawy egzekucyjnej egzekucja administracyjna, co do zasady, może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być zatem wszczęte dopiero po bezskutecznym upływie 7 dni od dnia doręczenia tego wezwania.

Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru (art. 26 § 1 ustawy egzekucyjnej), ale jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym,

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.

przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 ustawy egzekucyjnej). Tym samym w zagadnieniu objętym niniejszą analizą, postępowanie zostanie wszczęte z urzędu, gdyż jak już wskazywano, na podstawie art. 5 § 1 pkt 1 oraz art. 20 § 1 pkt 2 ustawy egzekucyjnej wierzyciel – wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jako organ wydający decyzję w pierwszej instancji jest jednocześnie – jako właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego – organem egzekucyjnym.

Przy uwzględnieniu, iż obowiązek objęty tytułem wykonawczym, a wynikający z ostatecznej decyzji wydanej w trybie art. 5 ust. 7 u.c.p.g., tj. decyzji nakazującej przyłączenie do sieci kanalizacyjnych jest obowiązkiem o charakterze niepieniężnym, jego przymusowe wykonanie jest praktycznie możliwe przy użyciu dwóch środków egzekucyjnych, tj. po pierwsze grzywny w celu przymuszenia i po drugie wykonania zastępczego, których zastosowanie następuje w wyniku doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego oraz postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego. Należy zaznaczyć, iż środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego jest prowadzeniem egzekucji obowiązków obejmujących czynności, których wykonanie można zlecić za zobowiązanego (czyli właściciela nieruchomości) innej osobie (np. firmie komunalnej podłączającej do sieci). Koszty podłączenia ponosi w takim przypadku właściciel nieruchomości (art. 127 ustawy egzekucyjnej). Z kolei zgodnie z art. 121 § 1 ustawy egzekucyjnej, grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. W myśl art. 121 § 2 i 3 ustawy, każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10.000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, kwoty 50.000 zł. Grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą natomiast łącznie przekroczyć kwoty 50.000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200.000 zł.

Należy także wskazać, że niewykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 u.c.p.g. jest wykroczeniem z art. 10 ust. 2 u.c.p.g. Tym samym, ten kto nie wykonuje obowiązków wymienionych w art. 5 ust. 1, podlega karze grzywny, a postępowanie w sprawie toczy się według przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁸⁷ (dalej: k.p.w.). W myśl postanowień z art. 17 § 3 k.p.w. uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim), tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie. Oznacza to tym samym, iż ogólną legitymację do pełnienia funkcji oskarżyciela publicznego w zakresie wskazanego wykroczenia posiada każdy z ww. organów, pod warunkiem jego ujawnienia w ramach czynności wyjaśniających przeprowadzanych przez ten organ i wystąpienia z wnioskiem o ukaranie. Przepis ten stanowi uzupełnienie regulacji art. 379 ust. 4 POŚ, zgodnie z którym wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, staroście, marszałkowi województwa lub osobom przez nich upoważnionym, w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska, przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego. Powyższe oznacza, iż organy te będą mogły realizować uprawnienia oskarżycielskie na podstawie art. 379 ust. 4 POŚ, jedynie w wypadku ujawnienia wskazanego wykroczenia i wystąpienia ze stosownym wnioskiem o ukaranie.

⁸⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że wykroczenie z art. 10 ust. 2 u.c.p.g. jest wykroczeniem przeciwko przepisom o ochronie środowiska.

Uprawnienie do nałożenia kary grzywny za wskazane wykroczenie w drodze mandatu karnego posiadają jedynie strażnicy gminni, co wynika wprost z § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸⁸.

Reasumując, w przypadku uchylania się właścicieli nieruchomości od nałożonego ustawą obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacji sanitarnej, Gmina ma następujące możliwości prawne:

- wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji nakazującej właścicielowi nieruchomości wykonanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. (art. 5 ust. 7 u.c.p.g.) w także postępowania egzekucyjnego w administracji w celu wykonania obowiązku określonego decyzją;
- wystąpienia z wnioskiem o ukaranie do sądu lub zawiadomienie organów uprawnionych do nałożenia grzywny (straży gminnej) w drodze mandatu karnego o popełnieniu przez właściciela nieruchomości wykroczenia z art. 10 ust. 2 u.c.p.g.

Organem właściwym do kontroli wykonania przez właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w przepisach ww. ustawy, realizacji procesu wydawania oraz egzekwowania decyzji wydawanych, zgodnie z art. 5 ust. 7 u.c.p.g., w analizowanym okresie czasu był wójt, burmistrz lub prezydent. Zgodnie bowiem z art. 379 ust. 1 POŚ, stanowiącym ogólną normę kompetencyjną w sprawach z zakresu ochrony środowiska, organy te sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością, a więc również w zakresie realizacji przez właścicieli nieruchomości obowiązków określonych w przepisach u.c.p.g. Pojęcie przepisów o ochronie środowiska nie ogranicza się jedynie do przepisów POŚ, lecz obejmuje wszystkie inne akty prawne, zawierające regulacje, których celem jest przeciwdziałanie degradacji środowiska, a więc również przepisy u.c.p.g., których wykonanie, w części dotyczącej nadzoru nad realizacją obowiązku przyłączenia właścicieli do sieci sanitarnych należy do ww. organów.

Zasady finansowania zadań gminy w zakresie budowy infrastruktury sanitarnej, w tym także dofinansowania zadań w tym zakresie określają przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 403 ust. 2 POŚ, do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21–25, 29, 31, 32 i 38–42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4–6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy. W art. 400a ust. 1 pkt 2 oraz 42 ww. ustawy, wśród zadań finansowanych w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymieniono m.in. przedsięwzięcia związane z ochroną wód oraz inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 403 ust. 4 POŚ, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

⁸⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 208, poz. 2026, z późn. zm.

- 1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:
 - a) osób fizycznych,
 - b) wspólnot mieszkaniowych,
 - c) osób prawnych,
 - d) przedsiębiorców;
 - 2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.
- Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały (art. 403 ust. 5 POŚ). Oznacza to, że w praktyce dotacje będą mogły być przyznane dopiero po opracowaniu odpowiednio przez radę gminy albo powiatu zasad udzielania dotacji. Analizując tworzenie zasad udzielania dotacji, należy zwrócić również uwagę na to, że zakres przedmiotowy uchwały podejmowanej w tym zakresie ma charakter otwarty. Niezbędnym minimum, jakie powinno się w nich znaleźć, są kryteria do dofinansowania lub sfinansowania zadań w zakresie ochrony środowiska, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz sposób jej rozliczenia.

W myśl art. 403 ust. 6 ww. ustawy, udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych, w przepisach prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z powyższym, podstawą formalną udzielenia dotacji jest umowa dotacji, w której winno być precyzyjnie określone zadanie dofinansowywane ze środków gminy lub powiatu oraz rozliczenie przyznanej pomocy.

Kontrola zarządcza

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁹ (ufp) kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,
- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem (art. 68 ust. 2 ufp).

Na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy także do obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

⁸⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

W przepisie tym nie określono jednak w jaki sposób wójt, burmistrz lub prezydenta miasta ma ww. obowiązek realizować, w szczególności bez zobligowania go do ustalenia formalnych procedur obowiązujących na każdym szczeblu jednostki. Jedną z dopuszczalnych form zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej według ustawowo określonych kryteriów jest regulamin kontroli zarządczej lub zarządzenia w sprawie wykonywania (funkcjonowania) kontroli zarządczej, jednakże wprowadzenie takiego ujednoliconego i sformalizowanego dokumentu w jednostce nie wyczerpuje obowiązków kierownika ani nie gwarantuje adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli.

Na system kontroli zarządczej składają się rozmaite dokumenty funkcjonujące w jednostce i regulujące jej działanie (przepisy wewnętrzne), w szczególności instrukcje (obiegu dokumentów, instrukcja inwentaryzacyjna), zakresy czynności (obowiązków) pracowników, regulaminy (np. udzielania zamówień publicznych), zarządzenia, ale także działania o charakterze nieformalnym, wynikające ze zwyczajów i kultury pracy przyjętej w jednostce.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych – Dz. Urz. UE L 135 z dnia 30 maja 1991 r., s. 40 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych – Dz. U. z 2013 r. poz. 1383, z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2015 r. poz. 139.
9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2015 r. poz. 469, z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia – Dz. U. z 2013 r. poz. 395, z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2014 r. poz. 850, z późn. zm.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji – Dz. U. Nr 283, poz. 2841, z późn. zm., uchylone z dniem 13 sierpnia 2010 r.
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji – Dz. U. Nr 137, poz. 922, uchylone z dniem 29 lipca 2014 r.
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia – Dz. U. Nr 130, poz. 880.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji – Dz. U. z 2014 r. poz. 995.
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego – Dz. U. Nr 208, poz. 2026, z późn. zm.
18. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji – M.P. Nr 58, poz. 775.
19. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych – M.P. Nr 62, poz. 589.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, woj. wielkopolskie	Departament Środowiska
2.	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim, woj. warmińsko-mazurskie	
3.	Urząd Miejski w Sandomierzu, woj. świętokrzyskie	
4.	Urząd Miasta Płocka, woj. mazowieckie	
5.	Urząd Miejski w Głownie, woj. łódzkie	
6.	Urząd Miasta Siemiatycze	Delegatura NIK w Białymstoku
7.	Urząd Miasta w Rajgrodzie	
8.	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej	
9.	Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej	
10.	Urząd Miejski w Knyszynie	
11.	Urząd Miejski w Bytowie	Delegatura NIK w Gdańsku
12.	Urząd Miejski w Brusach	
13.	Urząd Gminy w Pszczółkach	
14.	Urząd Gminy Gniewino	
15.	Urząd Gminy Przywidz	
16.	Urząd Miasta Knurów	Delegatura NIK w Katowicach
17.	Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu	
18.	Urząd Gminy Opatów	
19.	Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym	Delegatura NIK w Lublinie
20.	Urząd Gminy Wojcieszków	
21.	Urząd Gminy Wołyń	
22.	Urząd Miejski w Poniatowej	
23.	Urząd Gminy Milejów	
24.	Urząd Miejski w Środzie Śląskiej	Delegatura NIK w Wrocławiu
25.	Urząd Miasta i Gminy w Pieńsku	
26.	Urząd Miejski w Miliczu	
27.	Urząd Miejski w Strzegomiu	
28.	Urząd Miasta Oleśnicy	

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność oraz ocena tej działalności w wystąpieniu pokontrolnym

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności w wystąpieniu pokontrolnym*
1.	Urząd Miejski w Środzie Wielkopolskiej, woj. wielkopolskie	Wojciech Ziętkowski – Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska.	Negatywna
2.	Urząd Miejski w Lidzbarku Warmińskim, woj. warmińsko-mazurskie	Jacek Wiśniowski – Burmistrz Lidzbarka. Poprzednio Burmistrzem Lidzbarka Warmińskiego był Artur Ryszard Wajs.	Ocena opisowa
3.	Urząd Miejski w Sandomierzu, woj. świętokrzyskie	Marek Bronkowski – Burmistrz Sandomierza. Poprzednio Burmistrzem Sandomierza był Jerzy Borowski.	Negatywna
4.	Urząd Miasta Płocka, woj. mazowieckie	Andrzej Jacek Nowakowski – Prezydent Miasta Płock.	Ocena opisowa
5.	Urząd Miejski w Głownie, woj. łódzkie	Grzegorz Janeczek – Burmistrz Głowna.	Negatywna
6.	Urząd Miasta Siemiatycze, woj. podlaskie	Piotr Siniakowicz – Burmistrz Siemiatycz.	Ocena opisowa
7.	Urząd Miasta w Rajgradzie, woj. podlaskie	Ireneusz Gliniecki – Burmistrz Rajgradu.	Ocena opisowa
8.	Urząd Miejski w Czarnej Białostockiej, woj. podlaskie	Jacek Chrulski – Burmistrz Czarnej Białostockiej.	Ocena opisowa
9.	Urząd Miejski w Dąbrowie Białostockiej, woj. podlaskie	Romuald Gromacki – Burmistrz Dąbrowy Białostockiej.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Urząd Miejski w Knyszynie, woj. podlaskie	Antoni Jarosław Chmielewski – Burmistrz Knyszyna. Poprzednio Burmistrzem Knyszyna był Andrzej Matyszewski.	Ocena opisowa
11.	Urząd Miejski w Bytowie, woj. pomorskie	Ryszard Sylka – Burmistrz Miasta Bytowa.	Negatywna
12.	Urząd Miejski w Brusach, woj. pomorskie	Witold Ossowski – Burmistrz Brus.	Ocena opisowa
13.	Urząd Gminy w Pszczółkach, woj. pomorskie	Hanna Brejwo – Wójt Gminy Pszczółki.	Ocena opisowa
14.	Urząd Gminy Gniewino, woj. pomorskie	Zbigniew Walczak – Wójt Gminy Gniewino.	Ocena opisowa
15.	Urząd Gminy Przywidz, woj. pomorskie	Marek Zimakowski – Wójt Gminy Przywidz.	Ocena opisowa
16.	Urząd Miasta Knurów, woj. śląskie	Adam Rams – Prezydent Miasta Knurów.	Ocena opisowa
17.	Urząd Miasta i Gminy w Koniecpolu, woj. śląskie	Ryszard Suliga – Burmistrz Koniecpola.	Negatywna

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności w wystąpieniu pokontrolnym*
18.	Urząd Gminy Opatów, woj. śląskie	Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów.	Ocena opisowa
19.	Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym, woj. lubelskie	Andrzej Pisula – Burmistrz Kazimierza Dolnego. Poprzednio Burmistrzem Kazimierza Dolnego był Grzegorz Dunia.	Negatywna
20.	Urząd Gminy Wojcieszków, woj. lubelskie	Janusz Wylotek – Wójt Gminy Wojcieszków.	Ocena opisowa
21.	Urząd Gminy Wołyń, woj. lubelskie	Stanisław Józwik – Wójt Gminy Wołyń.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Urząd Miejski w Poniatowej, woj. lubelskie	Zygmunt Wyroślak – Burmistrz Poniatowej.	Ocena opisowa
23.	Urząd Gminy Milejów, woj. lubelskie	Tomasz Suryś – Wójt Gminy Milejów.	Negatywna
24.	Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, woj. dolnośląskie	Adam Ruciński – Burmistrz Środy Śląskiej.	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.	Urząd Miasta i Gminy w Pieńsku, woj. dolnośląskie	Jan Magda – Burmistrz Pieńska. Poprzednio Burmistrzem Pieńska był Jerzy Strojny.	Ocena opisowa
26.	Urząd Miejski w Miliczu, woj. dolnośląskie	Piotr Lech – Burmistrz Gminy Milicz.	Negatywna
27.	Urząd Miejski w Strzegomiu, woj. dolnośląskie	Zbigniew Suchyta – Burmistrz Strzegomia.	Ocena opisowa
28.	Urząd Miasta Oleśnicy, woj. dolnośląskie	Michał Kołaciński – Burmistrz Miasta Oleśnica. Poprzednio Burmistrzem Miasta Oleśnica był Jan Bronś.	Ocena opisowa

* Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Minister Środowiska
9. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
10. Minister Infrastruktury i Budownictwa
11. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
15. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
16. Sejmowa Komisja Infrastruktury
17. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
18. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
19. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
20. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
21. Senacka Komisja Środowiska
22. Senacka Komisja Infrastruktury
23. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
24. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
25. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej
26. Marszałkowie Województw
27. Wojewodowie
28. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast – drogą elektroniczną